

ANALISA

1981—9

**MENUJU
MASYARAKAT
ADIL DAN MAKMUR**



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

ANALISA



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

Pemimpin Redaksi/

Penanggung jawab : Kirdi DIPOYUDO

Dewan Redaksi , : Daoed JOESOEF, Rufinus LAHUR, J. PANGLAYKIM, A.M.W. PRANARKA, Pande Radja SILALAH, M. Hadi SOESASTRO, Harry TJAN SILALAH, Jusuf WANANDI dan Rin Purwani BUDI

Redaksi Pelaksana : Kirdi DIPOYUDO, Rin Purwani BUDI

STT: S.K. Menpen R.I. No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978, tanggal 28-8-1978
ISSN 0126-222X

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat, Telepon 349489

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

PENGANTAR REDAKSI	744
MASYARAKAT ADIL MAKMUR TUJUAN PERJUANGAN BANGSA	
<i>Kirdi DIPOYUDO</i>	747
PENTINGNYA KOPERASI BAGI GOLONGAN EKONOMI LEMAH	
<i>Rin Purwani BUDI</i>	766
PERMASALAHAN PERKREDITAN DALAM PEMBANGUNAN	
<i>Pande Radja SILALAH</i>	779
NEGARA KESEJAHTERAAN PENGANTAR MASYARAKAT ADIL MAKMUR	
<i>Saduran oleh Kirdi DIPOYUDO</i>	795
STRATEGI ANTI-KEMISKINAN LIMA TAHAP	
<i>Andre BAYO ALA</i>	815
JAMINAN SOSIAL TENAGA KERJA PERLU PERHATIAN	
<i>H. HENRIARSO</i>	833

PENGANTAR REDAKSI

Telah diungkapkan secara jelas dalam Undang-Undang Dasar 1945, bahwa perjuangan kita sebagai bangsa bertujuan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur atau memajukan kesejahteraan umum, yaitu kesejahteraan lahir batin selengkap mungkin yang merata. Masyarakat yang dicita-citakan semacam itu memungkinkan para warganya untuk hidup layak sebagai manusia dan mencapai kesejahteraan lahir dan batinnya.

Apabila dikaji sejarah bangsa dan diresapi makna nilai-nilai yang menopang eksistensinya, maka hakikat pembangunan nasional yang dilakukan selama ini adalah untuk menegakkan harkat manusia dan martabat bangsa. Oleh sebab itu usaha untuk memperbaiki tingkar hidup rakyat banyak terus dilakukan dalam kerangka pembangunan manusia seutuhnya. Kesejahteraan masyarakat harus terus ditingkatkan berdasarkan perikemanusiaan dan perikeadilan. Kiranya telah menjadi jelas bahwa masyarakat adil dan makmur sesungguhnya memiliki pengertian yang dinamis. Usaha-usaha untuk mencapainya dapat dilakukan secara progresif baik mengenai kadar keadilan maupun tingkat kemakmurannya.

Pembangunan bangsa merupakan rangkaian gerak perobahan menuju kemajuan, seperti diungkapkan dalam pidato kenegaraan Presiden Soeharto tanggal 15 Agustus 1981 yang lalu. Sejak semula kita telah bertekad untuk melaksanakan pembangunan bangsa di segala bidang. Dengan bertumpu pada Trilogi Pembangunan, pelaksanaan pembangunan dalam Repelita III telah mencapai hasil-hasil yang mengesankan. Walaupun demikian masih diperlukan renungan ke belakang sekaligus pandangan ke depan agar gagasan-gagasan kita mengenai masa depan seperti yang dicita-citakan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, semakin diperdalam, diperluas dan diperkaya. Sehubungan dengan itu dalam ANALISA bulan September 1981 ini disajikan enam karangan yang berkaitan dengan tema "Menuju Masyarakat Adil Makmur".

Karangan pertama, "Masyarakat Adil Makmur Tujuan Perjuangan Bangsa", ditulis oleh Kirdi DIPOYUDO. Karangan ini menjelaskan tentang pengertian masyarakat adil dan makmur secara mendasar.

Masyarakat adil makmur berdasarkan Pancasila itu dapat dibatasi sebagai masyarakat di mana kepastian hukum dijamin dan keadilan dalam ketiga bentuknya — legal, komutatif dan distributif — ditegakkan. Di samping itu tersedia barang-barang dan jasa yang cukup bagi setiap warganya untuk hidup layak sebagai manusia dalam mencapai kesejahteraan lahir dan batinnya. Dalam hubungan ini harus selalu diingat bahwa harkat dan pribadi manusia adalah nilai yang tertinggi dalam masyarakat dan negara.

Dalam karangan kedua yang berjudul "Pentingnya Koperasi Bagi Golongan Ekonomi Lemah", Rin Purwani BUDI mengupas masalah koperasi sebagai salah satu sektor yang patut digarap dalam rangka memajukan kesejahteraan sosial. Pengembangan koperasi di Indonesia memang sesuai dengan makna dan hakekat isi pasal 33 UUD '45. Tulisan ini mengupas koperasi sebagai salah satu kekuatan ekonomi Indonesia. Tinjauan masalah dan alasan pengembangannya menghasilkan suatu kesimpulan mengenai koperasi di Indonesia dan peranan yang dapat dimainkannya dalam tata ekonomi kita.

Karangan ketiga menyoroti "Masalah Perkreditan dalam Pembangunan", dan ditulis oleh Pande Radja SILALAH. Penciptaan kredit yang tidak sesuai dengan kebutuhan ekonomi suatu negara dapat menimbulkan bencana ekonomi. Di pihak lain, penyaluran kredit yang baik dan terarah justru akan mendorong laju pertumbuhan ekonomi dan mengatasi kepincangan-kepincangan yang timbul. Dengan dasar pemikiran pentingnya kredit tersebut dalam masa pembangunan ini, maka perlu kebijakan dan langkah-langkah yang tepat yang dapat diambil oleh berbagai pihak khususnya pihak perbankan. Tulisan ini merupakan pemikiran dalam bidang perkreditan dalam kerangka membantu usaha pemerataan.

Karangan keempat dalam Analisa bulan ini berjudul "Negara Kesejahteraan Pengantar Masyarakat Adil dan Makmur". Tulisan ini dapat dipakai sebagai bahan perbandingan dan pemikiran lebih jauh sehubungan dengan tema masyarakat adil dan makmur. Pada bentuknya yang lama maupun yang sekarang, negara kesejahteraan menancing penilaian-penilaian yang sangat berbeda khususnya di Amerika Serikat. Dengan melihat pengalaman-pengalaman negara lain diharapkan pandangan kita mengenai hal itu semakin diperluas.

Karangan kelima berjudul "Strategi Anti-Kemiskinan Lima Tahap", ditulis oleh Andre Bayo ALA. Kemiskinan kiranya telah diketahui sebagai masalah pelik yang dialami oleh hampir semua negara berkem-

bang, namun sampai saat ini masalah tersebut belum berhasil dipecahkan secara tuntas. Padahal memerangi kemiskinan adalah kegiatan yang harus diutamakan dan dilaksanakan sehubungan dengan tujuan membangun manusia seutuhnya. Tulisan ini menyajikan beberapa pemikiran teoritis yang merupakan upaya untuk menyajikan suatu strategi atau cara untuk mengatasi kemiskinan.

Karangan keenam yang merupakan tulisan terakhir dalam ANALISA bulan ini mengupas masalah jaminan sosial tenaga kerja. Cita-cita pembangunan kita adalah untuk mempertinggi mutu kehidupan, untuk mempertinggi harkat dan martabat manusia. Pembangunan adalah untuk manusia, oleh sebab itu dia harus dapat memperbaiki tingkat hidup dan kesejahteraan masyarakat antara lain melalui jaminan sosial tenaga kerja yang layak. Masalah jaminan sosial merupakan masalah yang cukup prinsipial bagi kehidupan para pekerja. Secara idiil pengaturan tentang jaminan sosial tenaga kerja telah dijamin oleh Pancasila sebagai sumber tertib hukum khususnya sila kelima. Oleh sebab itu masalah jaminan sosial tenaga kerja perlu mendapatkan perhatian kita dalam rangka mengamalkan Pancasila dan UUD'45.

September 1981

REDAKSI

MASYARAKAT ADIL MAKMUR TUJUAN PERJUANGAN BANGSA

Kirdi DIPOYUDO

Dalam perjuangan kita sebagai bangsa, diperlukan suatu gambaran yang jelas tentang tujuan yang akan kita wujudkan. Berpegangan pada gambaran itu, kita akan dapat menetapkan dengan tepat arah yang akan kita tempuh, jalan yang akan kita lalui, sarana-sarana yang akan kita gunakan, dan cara kerja yang akan kita pakai, sehingga kita dapat memanfaatkan sepenuhnya dan sebaik-baiknya seluruh tenaga, sumber daya alam, dana, perlengkapan dan peralatan yang tersedia, tanpa menghamburkan sesuatupun. Gagasan yang jelas tentang tujuan itu juga akan memberikan kepada kita semangat dan kegairahan kerja, kesadaran serta keberanian untuk menampung segala persyaratan dan akibat-akibat lain perjuangan itu, khususnya kesanggupan untuk memberikan sumbangan yang diperlukan dan untuk berkorban. Secara demikian kita sekalian, pemerintah dan rakyat, akan dapat bekerja secara terarah pada tujuan yang dicita-citakan.

Dengan kata-kata yang sederhana tetapi jelas UUD 1945 telah menetapkan bahwa perjuangan kita sebagai bangsa bertujuan untuk mewujudkan 'masyarakat yang adil dan makmur atau memajukan kesejahteraan umum, yaitu kesejahteraan lahir batin selengkap mungkin bagi seluruh rakyat. Hal ini berulang kali dikukuhkan dan diperjelas oleh MPR. Antara lain dalam *Ketetapanannya Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN)* ditegaskan: "Pembangunan Nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu dan berkedaulatan rakyat dalam susunan perikehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib

dan damai." Oleh sebab hal itu hanya dapat dicapai apabila masyarakat dan negara berada dalam taraf kesejahteraan sosial yang sebaik-baiknya serta menyeluruh dan merata, maka masyarakat dan pemerintah harus bersama-sama mengusahakannya.

Dalam *UU Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial*, hal itu dibatasi sebagai "suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial materiil maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan, dan ketenteraman lahir batin, yang memungkinkan bagi setiap Warga Negara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi serta kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila". Dalam penjelasannya dikatakan bahwa tata kehidupan yang dimaksud di sini ialah "suatu tata kehidupan di mana setiap orang-seorang, setiap keluarga, setiap golongan atau masyarakat sendiri, dapat selalu merasakan adanya keselamatan, kesusilaan, dan ketenteraman lahir batin dan setiap orang-seorang mempunyai kemampuan bekerja, dan mengadakan usaha-usaha guna memenuhi kebutuhan hidupnya baik materiil maupun spiritual tanpa adanya hambatan-hambatan fisik, mental atau sosial".

Sesuai dengan UUD 1945 pasal 27 ayat 2, maka pasal 1 UU itu menandakan bahwa setiap warga negara berhak atas kesejahteraan sosial dan wajib ikut serta dalam usaha-usaha untuk mewujudkan kesejahteraan sosial itu, baik secara perorangan maupun secara bersama-sama dengan membentuk suatu yayasan atau lembaga, yang pada hakikatnya lebih menjamin daya-kerja dan daya-guna usaha-usaha kesejahteraan sosial.

Kesejahteraan sosial itu adalah untuk seluruh rakyat, sehingga setiap warganegara berhak atasnya, tetapi selaras dengan keadilan sosial, UU menaruh minat khusus atas mereka yang karena faktor-faktor tertentu baik intern maupun ekstern lemah kedudukannya dan tidak atau kurang mampu untuk mengembangkan diri dan mewujudkan kesejahteraannya sendiri seperti anak dan taruna, para penderita cacat, kaum jompo, fakir miskin, yatim piatu, kaum tuna karya atau penganggur dan pengemis, korban bencana alam dan bencana lain, keluarga-keluarga yang mengalami kesulitan dalam penghidupan dan kehidupannya, suku-suku terasing, kaum tuna susila dan lain sebagainya. Mereka itu memerlukan bantuan untuk mengembangkan diri, menjadi anggota masyarakat yang berguna dan mendapatkan nafkah serta penghidupan yang layak.

Dalam rangka itu pemerintah dan rakyat bukan saja harus berusaha untuk menghilangkan atau mengurangi penderitaan sosial dengan memberikan bantuan dan jaminan-jaminan sosial, bimbingan dan pembinaan serta rehabilitasi sosial, dan pengembangan serta penyuluhan sosial, tetapi juga memberantas sumber-sumber kehinaan dan kemiskinan dan sejauh mungkin bahkan mencegah timbulnya. Dengan demikian kehinaan dan kemiskinan yang merupakan lawan utama kesejahteraan sosial dapat dikurangi dan secara berangsur-angsur diberantas sampai akar-akarnya. Soalnya bukanlah hanya menolong para korban kehinaan dan kemiskinan, melainkan juga memberantas sumber-sumbernya dan bahkan mencegah timbulnya.

Dengan demikian jelaslah, bahwa tujuan perjuangan bangsa kita adalah masyarakat yang adil dan makmur atau kesejahteraan umum yang juga disebut kesejahteraan sosial, yaitu kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Akan tetapi belumlah jelas apa yang dimaksud dengan masyarakat yang adil dan makmur atau kesejahteraan sosial itu. Oleh sebab itu kiranya bermanfaat untuk membahasnya dan menyelidiki komposisinya. Oleh karena masyarakat yang adil dan makmur adalah masyarakat yang sekaligus adil dan makmur, maka secara berturut-turut kita akan membahas apa itu masyarakat adil dan masyarakat makmur. Dalam rangka itu akan kita bahas soal keadilan dan tegaknya keadilan dalam masyarakat dan soal kemakmuran baik perorangan maupun umum. Dan sebagai penutup akan disajikan ikhtisar masyarakat yang adil dan makmur berupa pokok-pokoknya.

I. MASYARAKAT YANG ADIL

Masyarakat yang adil adalah masyarakat di mana *keadilan dilaksanakan* baik oleh masyarakat itu sendiri maupun oleh para warganya di antara mereka dan terhadap dirinya (masyarakat). Keadilan dibatasi sebagai "memberi masing-masing haknya".¹ Sasarannya adalah *hak-hak manusia*, baik sebagai perorangan maupun sebagai masyarakat dan warga masyarakat, sedangkan tujuannya ialah agar orang masing-masing dapat menikmati hak-haknya secara aman dalam rangka pelaksanaan panggilan hidupnya. Setiap orang mempunyai hak-hak asasi, yaitu hak-hak manusia sebagai manusia. Secara berangsur-angsur manusia mengetahui hak-hak asasi itu dan dalam *Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia PBB (1948)* kita mempunyai sebuah daftar yang

¹ Definisi ini berasal dari ahli hukum Romawi Ulpianus (AD200) dan kemudian diambil alih oleh *Corpus Juris* Kaisar Justinianus dan ahli-ahli filsafat hukum.

cukup lengkap. Menghormati hak-hak itu adalah adil dan melanggarnya tidak adil. Hak-hak itu menimbulkan kewajiban untuk menghormatinya dan larangan untuk melanggarnya. Hak dan kewajiban adalah korelatif. Demi tegaknya keadilan orang-orang wajib saling menghormati hak-haknya.

Manusia mempunyai hak-hak baik sebagai perorangan maupun sebagai warga masyarakat (dan negara). Demikianpun masyarakat (dan negara) mempunyai hak-hak yang harus dihormati oleh para warganya demi tercapainya kesejahteraan umum. Kesejahteraan umum ini adalah kesejahteraan yang umum bagi semua warga masyarakat, sehingga masing-masing dapat minta bagiannya. Bila masing-masing warga menerima bagian yang menjadi haknya, maka bagian itu menjadi milik pribadinya. Dari kenyataan ini disimpulkan bahwa masyarakat mempunyai hartanya sendiri, yaitu kesejahteraan umum, dan orang masing-masing mempunyai hartanya sendiri pula, yaitu harta pribadi. Harta pribadi ini pada gilirannya meliputi dua macam, yaitu harta seorang sebagai perorangan (individu) dan hartanya sebagai warga masyarakat.

Dengan demikian dibedakan dua macam keadilan, yaitu keadilan umum (terhadap masyarakat) dan keadilan khusus (terhadap orang-orang), yang selanjutnya dibedakan menjadi keadilan tukar menukar (orang sama orang) dan keadilan membagi (masyarakat terhadap para warganya). Keadilan umum mewajibkan kita untuk menghormati hak-hak masyarakat (dan negara), keadilan tukar-menukar mewajibkan kita untuk menghormati hak-hak sesama sebagai individu, dan keadilan membagi mewajibkan masyarakat untuk menghormati hak-hak orang-orang sebagai warganya.¹

Dengan demikian sejak dahulu dibedakan *tiga jenis keadilan*: keadilan umum yang juga disebut keadilan legal, keadilan tukar menukar atau komutatif dan keadilan membagi atau distributif. *Keadilan umum* mengatur hubungan warga masyarakat dengan masyarakat, *keadilan tukar menukar* hubungan antara pribadi-pribadi (dan badan-badan hukum yang setingkat), dan *keadilan membagi* hubungan antara masyarakat dan para warganya. Dengan perkataan lain, keadilan umum mewajibkan kita memberikan kepada masyarakat apa yang menjadi haknya, keadilan tukar menukar mewajibkan kita

1 Lihat J. Hellin dan I. Gonzalez, *Philosophiae Scholasticae Summa* (Madrid, 1957), III, hal. 469-471; lihat juga Tom Gunadi, *Sistem Perekonomian Menurut Pancasila dan UUD 1945* (Bandung, 1981), hal. 137-154; dan Kirdi Dipoyudo, "Arti dan Isi Keadilan Sosial", dalam *Analisa*, Agustus 1980, hal. 683-705

memberikan kepada sesama manusia apa yang menjadi haknya dan keadilan membagi mewajibkan masyarakat memberikan kepada para warganya apa yang menjadi hak mereka masing-masing.³ Secara demikian keadilan mengatur hubungan antara manusia dan oleh sebab itu dapat disebut tata hubungan antar manusia yang tepat.²

Hal itu juga berlaku dalam *pergaulan internasional*. Antara negara yang satu dan negara yang lain berlaku keadilan tukar menukar. Antara masyarakat dunia dan negara-negara anggotanya keadilan membagi, dan antara negara-negara dan masyarakat dunia keadilan umum. Setiap negara mempunyai hak-hak baik sebagai negara individual maupun sebagai anggota masyarakat dunia. Sebaliknya masyarakat dunia mempunyai hak-hak terhadap negara-negara anggotanya.

Sejak dasawarsa 1930-an dalam studi-studi sosial banyak digunakan istilah *keadilan sosial untuk keadilan umum dan keadilan membagi* yang seperti kita lihat di atas mengatur hubungan timbal balik antara masyarakat (dan negara) dan para warganya.³ Kata 'sosial' dalam 'keadilan sosial' itu menunjuk pada *societas* atau masyarakat, dalam hal-hal tertentu sebagai subyeknya (harus adil) dan dalam hal-hal lain sebagai obyek atau sasarannya (orang harus adil terhadapnya). Artinya, keadilan sosial mewajibkan masyarakat demi terwujudnya kesejahteraan umum untuk membagi beban dan manfaat kepada para warganya secara proporsional, sambil membantu anggota yang lemah, dan di lain pihak mewajibkan para warga untuk memberikan kepada masyarakat apa yang menjadi haknya.

Tujuan keadilan sosial ialah *struktur masyarakat yang seimbang dan teratur* di mana semua warganya mendapat kesempatan untuk membangun suatu kehidupan yang layak dan mereka yang lemah mendapat bantuan seperlunya. Pemerintah sebagai pimpinan negara mempunyai tugas utama untuk memajukan kesejahteraan umum dan dalam rangka itu berhak serta wajib menuntut sumbangan kepada para warganya sesuai dengan kemampuan masing-masing. Sebaliknya pemerintah wajib menjamin agar setiap warganya mencapai

1 Lihat Aristoteles, *Etika Nikomacheia*, V, 6; dan George Gurvitch, "Justice," dalam David L. Sillis: Ed., *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York, 1972), VIII, hal. 509-514

2 Lihat Ernest Barker: *Principles of Social and Political Theory* (London: Oxford Paperback, 1967), hal. 167-172

3 Lihat Eberhard Welty, *A Handbook of Christian Ethics* (Edinburgh London, 1960), I, hal. 317-324; tentang keadilan sosial lihat juga Panitia Lima, *Uraian Pancasila* (Jakarta, 1977), hal. 57-66

kesejahteraan dasar atau taraf hidup minimum yang layak bagi kemanusiaan. Setiap warga negara, semata-mata karena dia manusia, berhak atas taraf hidup minimum itu, dan negara sebagai perhimpunan orang-orang bertanggung jawab atas terwujudnya taraf hidup minimum semua warganya. Sesuai dengan itu, maka dalam pasal 27 ayat 2 UUD 1945 ditetapkan: "Tiap-tiap Warga Negara berhak atas penghidupan yang layak bagi kemanusiaan." Dalam rangka itu setiap warganegara berhak atas pendapatan yang cukup besar untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokoknya secara memadai. Kalau pendapatan seorang kurang dari itu, ia harus ditambah, bukan sebagai tindakan amal, tetapi sebagai tuntutan keadilan sosial. Itulah pokok perjuangan pembaharuan sosial yang dikenal sebagai negara kesejahteraan (welfare state).¹

Masyarakat yang adil adalah masyarakat di mana keadilan dalam ketiga jenisnya itu dilaksanakan. Untuk mewujudkannya Negara Indonesia dibentuk sebagai *negara hukum*.² Dalam Penjelasan Umum UUD 1945 ditandaskan bahwa negara kita berdasar atas hukum dan pemerintahannya berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar). Negara kita dibangun atas citra manusia yang termuat dalam Pancasila, terutama sila kemanusiaan yang adil dan beradab. Dalam pandangan itu setiap orang diakui dan ditempatkan sebagai manusia, yang mempunyai akal budi dan kehendak merdeka untuk mencapai tujuan eksistensinya secara merdeka dan bertanggung jawab. Sebagai makhluk berakal budi yang merdeka, manusia mempunyai martabat mulia dan hak-hak yang tidak boleh diganggu gugat oleh siapa pun: hak atas hidup, kemerdekaan pribadi, hak milik, kebebasan kata hati dan agama, kebebasan mempunyai dan menyatakan pendapat, hak berkumpul dan bersidang, hak mendapatkan pekerjaan dengan syarat-syarat kerja dan balas karya yang wajar, hak atas perlakuan yang berperikemanusiaan, pendek kata hak untuk mengembangkan pribadinya dan mencapai kesejahteraan lahir batin.

1 Lihat Harry K. Girvetz, "Welfare State," dalam David L. Sillis, Ed., *op. cit.*, XVI, hal. 514-520. Mengenai negara kesejahteraan lebih lanjut lihat Michael P.O. Purcell, *The Modern Welfare State* (Dublin-London, 1953); dan William A. Robson, *Welfare State and Welfare Society* (London, 1976)

2 Mengenai pokok-pokok negara hukum lihat *Kesimpulan Simposium tentang Indonesia Negara Hukum*, Universitas Indonesia, 7 Mei 1966; Sudargo Gautama, *Pengertian tentang Negara Hukum* (Bandung, 1955); dan O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum* (Jakarta, 1967)

Maksud negara hukum pertama-tama ialah menjamin agar setiap warganya dapat *memiliki dan menikmati hak-haknya itu dengan aman*.¹ Dengan dicantumkannya kemanusiaan yang adil dan beradab dalam Pembukaan UUD 1945, secara implisit hak-hak asasi semua orang mendapat jaminan hukum. Selain itu beberapa di antaranya dicantumkan dalam pasal-pasal UUD secara eksplisit.

Negara hukum juga berarti bahwa *supremasi hukum* diakui. Baik pemerintah maupun rakyat wajib taat kepada hukum dan bertingkah laku sesuai dengan ketentuan-ketentuannya. Semua pejabat negara dan pemerintah, dari Kepala Negara, para Menteri, para anggota MPR dan DPR, Hakim dan Jaksa sampai pegawai negeri yang rendah dalam menjalankan tugas masing-masing harus taat kepada hukum. Mereka wajib menjunjung tinggi hukum dan mengambil keputusan-keputusan sesuai dengan hukum. Badan legislatif dan pemerintah membuat undang-undang selaras dengan cita-cita moral dan cita-cita hukum bangsa, badan yudikatif menegakkan undang-undang antara lain dengan mengadili perkara-perkara menurut hukum dan mengenakan sanksi-sanksi, dan pemerintah melaksanakan undang-undang.

Dengan demikian Negara Indonesia pertama-tama adalah *demi tegaknya hukum dan keadilan*. Seluruh hidup kenegaraan harus menurut hukum seperti terdapat dalam UUD maupun peraturan-peraturan perundang-undangan lain. Dengan perkataan lain, segala sesuatu harus legal. Akan tetapi itu saja belum cukup. Kita harus selalu melihat tujuan hukum itu sendiri. Undang-undang dibuat untuk merumuskan dan melaksanakan keadilan. Tegaknya hukum atau the rule of law harus berarti tegaknya hukum yang adil atau tegaknya keadilan.² Yang penting adalah keadilan, bukan saja keadilan legal tetapi terutama keadilan etis dalam ketiga jenisnya seperti tersebut di atas, yang harus dirumuskan dan ditegakkan oleh negara dengan undang-undang, lembaga-lembaga negara dan pejabat-pejabatnya.

1 Hal itu antara lain ditegaskan dalam *Deklarasi Kemerdekaan Amerika Serikat*: "Semua orang diciptakan sama; mereka dikaruniai oleh Tuhan dengan hak-hak tertentu yang tidak dapat dipindahkan; di antaranya Hidup, Kemerdekaan dan usaha mencapai Kebahagiaan. Untuk menjamin hak-hak ini, pemerintah-pemerintah dibentuk di antara orang-orang yang mendapatkan kekuasaan dari persetujuan mereka yang diperintah. Bilamana bentuk pemerintah manapun menghancurkan hak-hak ini, maka rakyat berhak untuk mengubah atau menghapusnya." Lihat juga Blackstone, *Commentaries on the Laws of England* (London, 1849), hal. 126

2 Lihat Sunaryati Hartono, *Apakah The Rule of Law itu?* (Bandung, 1969), hal. 23-24; lihat juga Ernest Barker, *op. cit.*, hal. 97-102

Keadilan harus menjadi hukum. Tata hubungan antar manusia yang tepat itu harus diterjemahkan atau dituangkan dalam hukum yang diakui dan ditegakkan. Secara logis bisa dibedakan tiga tahap. Pertama, ide atau cita-cita suatu sistem keadilan bagi penataan hubungan-hubungan antara orang-orang yang dipertemukan satu sama lain dalam pergaulan sosial. Kedua, pembentukan negara sebagai suatu perhim-punan hukum, di mana cita-cita itu bisa diwujudkan dan yang merupakan syarat bagi perwujudannya. Ketiga, perumusan dan penetapan peraturan-peraturan hukum konkrit oleh dan dalam negara untuk sebanyak mungkin menjadikan cita-cita itu kenyataan.

Tahap yang terakhir itu adalah tahap *pembuatan hukum*. Sementara orang berbicara seolah-olah pembuatan hukum itu menciptakan sesuatu yang tidak ada sebelumnya, dan seakan-akan hukum itu sama dengan perintah yang keluar dari kemauan orang atau lembaga yang berwenang mengeluarkan perintah. Akan tetapi terdapat dua keberatan pokok terhadap gagasan-gagasan itu. Yang pertama ialah bahwa hukum tidak keluar dari suatu kekosongan berkat suatu tindakan penciptaan yang mendadak. Keberatan yang kedua ialah bahwa hukum tidak muncul sebagai perintah atau sebagai suatu tindakan kemauan legislatif yang semau-maunya. Untuk mendukung keberatan yang pertama bisa dikemukakan bahwa ide dan cita-cita tata hubungan antar manusia yang tepat itu telah ada dalam gagasan sosial, sebagai hasil pemikiran manusia mengenai masalah-masalah pergaulan sosial, dan bahwa pembuatan hukum tak lain ialah pernyataan atau manifestasi hasil pemikiran itu. Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa *hukum muncul dari gagasan sosial mengenai keadilan*, dan tidak dari suatu kekosongan, dan bila muncul hukum adalah suatu manifestasi. Untuk mendukung keberatan yang kedua dapat dikemukakan bahwa suatu keyakinan yang bersifat imperatif (mewajibkan) mengenai ide dan cita-cita keadilan dan implikasi-implikasinya adalah atribut dan milik seluruh negara dan semua warganya, dan tidak terbatas pada orang atau lembaga tertentu, dan oleh sebab itu pembuatan hukum pada analisa terakhir adalah *ungkapan suatu keyakinan umum* yang dilakukan oleh negara lewat orang atau lembaga yang ditugaskan untuk itu.

Dengan demikian pembuatan hukum itu adalah soal pernyataan, yang dikeluarkan oleh orang atau lembaga yang bertindak atas nama negara yang terdiri atas anggota-anggota yang bebas dan sama, dan menegaskan bahwa menurut pendapat umum peraturan ini atau itu selanjutnya dianggap wajib bagi semua anggota. Oleh sebab itu kita dapat mengatakan dengan Gierke bahwa "Hukum adalah keyakinan suatu masyarakat, yang terungkap dalam penggunaan atau dinyatakan

oleh suatu lembaga bersama yang ditunjuk untuk maksud itu, bahwa dalam masyarakat itu terdapat standar-standar ekstern kemauan, dengan kata lain, pembatasan-pembatasan kemerdekaan yang diwajibkan dari luar, dan oleh sebab itu dapat ditegakkan".¹

Lembaga legislatif modern adalah suatu lembaga bersama yang ditunjuk oleh rakyat dengan maksud untuk menyatakan keyakinan bersama. Dengan demikian ia hanya berdaulat dalam arti bahwa ia mempunyai kekuasaan akhir untuk menyatakan keyakinan bersama rakyat, dan bahwa dengan kekuasaan serupa itu ia bisa memperbaiki atau mencabut peraturan-peraturan hukum sebelumnya. Tindakannya adalah pernyataan, dan fungsi pokoknya ialah menyatakan implikasi-implikasi ide dan cita-cita keadilan atau tata hubungan antar manusia yang tepat, sebagaimana dirasakan oleh para warga masyarakat itu.

Ada dikatakan bahwa *negara adalah sekaligus anak dan orang tua hukum, ciptaan dan penciptanya*. Negara adalah anak dan ciptaan hukum karena ia dilahirkan oleh ide keadilan, dilahirkan dengan hukum dasar yang membentuknya sebagai suatu perhimpunan hukum dan memberinya suatu konstitusi; dan oleh sebab itu diwajibkan untuk bertindak sesuai dengan hukum dasar itu. Negara adalah orang tua dan pencipta hukum dalam arti bahwa ia, dengan bertindak lewat orang atau lembaga yang ditugaskan untuk maksud itu berdasarkan hukum dasar konstitusi, menyatakan dan menetapkan peraturan-peraturan hukum biasa, yang akhirnya berasal dari keyakinan bersama semua warganya, dan lewat pernyataan serupa itu mengukuhkannya dengan suatu validitas yang tidak dimilikinya tanpa pernyataan serupa itu.²

Dengan demikian pada hakikatnya hukum adalah keyakinan tentang adanya peraturan atau ukuran tindakan ekstern yang bersifat umum. Agar ada, hukum yang mengatur tindakan-tindakan manusia pertama-tama harus dilahirkan dengan pemikiran dan menjadi keyakinan umum. Kedua, keyakinan umum itu harus didukung oleh kemauan rakyat yang menghendakinya. Selain keyakinan dan kemauan umum itu diperlukan hal ketiga. Agar suatu peraturan hukum bertahan dan ditaati, pelanggaran dan hambatan harus ditolak dan penolakan ini harus diperkuat dengan usaha untuk menyanggah dan menjauhkannya. Usaha itu adalah *kekuatan fisik yang menegakkan hukum dan memperkuat keadilan*. Dalam dunia hubungan antar manusia, peraturan hukum bukan peraturan hukum kalau tidak didukung oleh usaha penegakan (sanksi) maupun keyakinan dan kemauan.

¹ Gierke, *Johannes Althusius*, hal. 319

² Lihat Ernest Barker, *op. cit.*, hal. 172-177

Di belakang manifestasi penertiban terdapat kekuatan/angkatan bersenjata negara. Kekuatan bukanlah asal tetapi konsekuensi hukum, suatu konsekuensi yang menyusul kemauan yang pada gilirannya menyusul keyakinan, yang pada analisa terakhir merupakan sumber hukum, bahkan hukum itu sendiri. Pada umumnya keyakinan umum mendapat kemenangan hukum. Kita taat pada hukum 99 dari 100 kali berdasarkan keyakinan, yang telah menjadi darah daging, bahwa hukum mengungkapkan tata hubungan antar manusia yang tepat bagi rakyat. Kekuatan berfungsi sebagai pengawal belakang dan bertindak hanya dalam kasus yang ke-100. Kekuatan dan hukuman tampil ke muka kalau keyakinan seolah-olah tertidur atau ditidurkan, misalnya kalau seorang pengemudi mobil sembrono, atau kalau seorang sengaja melanggar peraturan hukum, biarpun tetap yakin bahwa hukum itu menguntungkan umum, karena ia mengira bisa mendapat untuk pribadi. Hanya waktu itu kekuatan tampil ke depan sebagai peringatan bagi yang lupa, korektor (pembetul) bagi pemikiran salah, pembangunan bagi yang tidur dan pengecam bagi orang yang keliru. Pendek kata, kekuatan adalah hamba keyakinan umum yang disebut hukum, seorang hamba yang menjaga agar majikannya (rakyat) tidak tertidur atau tersesat. Akan tetapi pada analisa terakhir *kekuatan dalam negara adalah hamba keadilan* dan harus digunakan untuk menegakkannya.¹

Dengan demikian dapat dikatakan sebagai resume, bahwa negara adalah pertama-tama *hamba hukum*. Sebagai hamba hukum ia harus menjamin adanya kepastian hukum (*rechtszekerheid*) dengan membatasi, menetapkan dan melaksanakan keadilan dan implikasi-implikasinya sewajarnya, termasuk mengusut pelanggaran-pelanggaran hukum dan mengenakan sanksi-sanksinya. Sebagai hamba hukum negara tidak di luar atau di atas hukum, tetapi tunduk padanya. Kedaulatan negara tunduk pada kedaulatan hukum, sedangkan hukum itu sendiri tunduk pada cita-cita moral dan cita-cita hukum rakyat yang terkandung dalam Pancasila. Seperti dikemukakan di atas, tegaknya hukum harus berarti tegaknya keadilan dalam ketiga jenisnya, bukan saja keadilan legal tetapi terutama juga keadilan moral. Dengan demikian tugas utama negara adalah menegakkan tata keadilan dalam masyarakat dan ini berarti mewujudkan masyarakat yang adil, yaitu masyarakat yang memungkinkan para warganya menikmati hak-hak mereka masing-masing secara aman.

II. MASYARAKAT YANG MAKMUR

Tujuan perjuangan bangsa kita bukan semata-mata masyarakat yang adil tetapi masyarakat yang adil dan makmur. Oleh sebab itu

¹ *Ibid.*, hal. 177-183

pemerintah dan rakyat harus juga bersama-sama memperjuangkan terwujudnya *kemakmuran yang merata*. Sesuai dengan keadilan sosial, maka pasal 27 ayat 2 UUD 1945 menetapkan: "Tiap-tiap Warga Negara berhak atas penghidupan yang layak bagi kemanusiaan." Hal itu diperjelas oleh Presiden Soeharto sebagai berikut: "Sila keadilan sosial menghendaki adanya kemakmuran yang merata di antara seluruh rakyat; bukan merata yang statis melainkan merata yang dinamis dan meningkat. Artinya seluruh kekayaan alam Indonesia, seluruh potensi bangsa, diolah bersama-sama menurut kemampuan dan bidang masing-masing, untuk kemudian dimanfaatkan bagi kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat."¹ Hal itu pada pokoknya berarti bahwa bersama-sama dengan rakyat, pemerintah harus menciptakan kemakmuran dengan mengolah seluruh sumber daya baik manusia maupun alam dan pada waktu yang sama mengusahakan agar setiap warga negara mendapat bagian yang wajar sesuai dengan jasa dan kebutuhannya.

Yang dimaksud dengan *kemakmuran* (prosperity) ialah suatu keadaan di mana kebutuhan-kebutuhan para warga masyarakat dapat dipenuhi dengan wajar secara mantap atau terus menerus. Secara konkrit itu berarti bahwa bagi mereka semua tersedia secara melimpah barang-barang dan jasa-jasa keperluan hidup, tidak hanya untuk memungkinkan hidup tetapi juga untuk mempermudah, menyenangkan dan meningkatkannya, sehingga mereka dapat hidup layak sebagai manusia, mengembangkan bakat-bakat pribadi mereka dan mencapai kesejahteraan lahir batin.²

Yang menjadi tanggung jawab negara adalah *kemakmuran umum* (public prosperity). *Kemakmuran perorangan* atau *pribadi* adalah urusan orang masing-masing. Ini mencakup barang-barang dan jasa-jasa yang tersedia bagi orang-orang, keluarga-keluarga dan kelompok-kelompok untuk kesejahteraan mereka masing-masing: sandang, pangan, perumahan, perawatan kesehatan, pendidikan, kemerdekaan, kebudayaan, ilmu pengetahuan, moral, agama dan lain sebagainya. Orang-orang dapat dan harus mencapainya sendiri, biarpun umumnya memerlukan bantuan masyarakat. Dengan bekerja sama secara teratur dengan sesamanya, orang lebih mudah mencapai kemakmuran dan tingkat kemakmuran yang lebih tinggi. Makin makmur dan adil masyarakat makin mudah pula orang-orang mendapatkan kemakmuran pribadi mereka.³

1 Pidato Pejabat Presiden Republik Indonesia pada Peringatan Hari Lahirnya Pancasila 1 Juni 1967 di Jakarta, Penerbitan Khusus 454, Dep. Penerangan RI, hal. 11

2 Lihat J. Hellin dan I. Gonzalez, *op. cit.*, hal. 791; lihat juga J.D. Mabbott, *The State and the Citizen* (London, 1967), hal. 97-107

3 Lihat J. Hellin dan I. Gonzalez, *op. cit.*, hal. 790-801

Kemakmuran umum dapat dibatasi sebagai *tersedianya barang-barang dan jasa-jasa secara melimpah* bagi rakyat, sehingga orang masing-masing dapat membangun kemakmuran pribadinya. Negara dimaksud untuk menjaga dan mengatur agar barang-barang dan jasa-jasa itu tersedia secara melimpah dan terjangkau oleh rakyat banyak. Bukanlah tugasnya menghadihkan semuanya itu kepada paraarganya secara cuma-cuma. Orang-orang harus berusaha sendiri sebaik mungkin, tetapi negara dapat membantunya dan mempermudah usaha mereka. Dalam hal ini bantuan yang paling baik dan paling selaras dengan martabat manusia adalah bantuan yang memungkinkan orang masing-masing bekerja secara produktif dan berdiri atas kaki sendiri sejauh ini mungkin dalam situasi di mana orang-orang saling bergantung dan harus bekerja sama satu sama lain. Pekerjaan tidak hanya mempunyai nilai ekonomi sebagai pencarian hidup tetapi juga nilai kemanusiaan yang tinggi karena memungkinkan manusia mengembangkan bakat-bakat pribadinya dan membina harga dirinya.¹

Dalam rangka perwujudan kemakmuran umum itu, negara wajib *menjamin tersedianya barang-barang dan jasa-jasa kebutuhan hidup* paling tidak dalam jumlah yang mencukupi dan secara tersebar di seluruh negeri. Ia dapat melakukannya antara lain dengan *menjaga dan mengatur* agar barang-barang dan jasa-jasa itu dihasilkan dalam negeri atau didatangkan dari luar negeri secara mencukupi, disalurkan ke mana-mana dengan cepat, mudah dan aman, lagi pula dijual dengan harga wajar, sehingga rakyat banyak dapat membelinya sesuai dengan daya beli mereka. Yang dimaksud bukan saja barang-barang kebutuhan pokok, seperti kesembilan bahan pokok yang kita kenal, biarpun ini harus didahulukan, tetapi juga hal-hal yang perlu untuk mewujudkan kesejahteraan manusia yang lengkap, termasuk pendidikan, jasa-jasa sosial, hiburan dan lain sebagainya.

Negara juga wajib *mengawasi bentuk-bentuk milik dan fungsi-fungsi ekonomi*, terutama sarana-sarana produksi, prasarana perhubungan dan komunikasi, prasarana keuangan dan lain sebagainya. Pemusatan kekuatan ekonomi pada sedikit orang dalam bentuk monopoli harus dicegah oleh negara. Demikianpun liberalisme yang menumbuhkan pemerasan dan penghisapan terhadap manusia (dan bangsa) lain. Sebaliknya negara dan aparaturnya tidak boleh bersifat dominan serta mendesak dan mematikan potensi dan daya beli unit-unit ekonomi di luar sektor negara.²

1 Lihat GBHN 1978, Bab IV, D, Ekonomi, 10

2 *Ibid.*, Bab III, B, 14

Oleh sebab kemakmuran umumlah yang diutamakan, maka perekonomian harus disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan dan mengikutsertakan semua warga negara; cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara; hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh di tangan swasta; bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, sebagai pokok-pokok kemakmuran rakyat, harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk kemakmuran rakyat sebesar-besarnya; hak milik perorangan diakui tetapi pemanfaatannya harus memperhatikan fungsi sosialnya; potensi, inisiatif dan daya kreasi setiap warga negara wajib dikembangkan sepenuhnya sesuai dengan kepentingan umum; pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional agar tiap-tiap warga negara dapat menikmati haknya atas pengajaran; dan negara memelihara fakir miskin dan anak-anak yang terlantar.¹

Selain menjamin tersedianya barang-barang dan jasa-jasa kebutuhan hidup, negara wajib menjaga agar *rakyat banyak memiliki daya beli secukupnya* dan agar *harga-harga seimbang dengan daya beli itu*. Sehubungan dengan itu negara wajib mengatasi ketiga sebab pokok kurang memadainya daya beli rakyat banyak: (1) upah atau gaji yang tidak memadai bagi mereka yang bekerja di dalam maupun di luar hubungan kerja; (2) ketidakmampuan untuk bekerja akibat kecelakaan, sakit, hari tua, ditinggal mati, hamil dan melahirkan, cacat dan sebagainya; dan (3) pengangguran penuh maupun setengah pengangguran.

Pendapatan pekerja yang tidak memadai dapat dinaikkan dengan memperbanyak jumlah barang dan jasa yang dihasilkan dan membaginya secara yang lebih adil. Pemerintah dapat mencapainya dengan bermacam-macam kebijaksanaan; (a) memperbanyak pelayanan umum seperti pendidikan, perawatan kesehatan, pengangkutan, komunikasi, perumahan dan lain sebagainya; (b) melaksanakan suatu sistem perpajakan progresif dan bermacam-macam pajak yang dipungut dari para majikan untuk kepentingan karyawan-karyawan mereka; (c) menggalakkan tumbuhnya suatu gerakan buruh yang kuat; (d) memajukan suatu gerakan konsumen yang memungkinkan rakyat banyak mengadakan tawar menawar secara efektif dengan para penjual barang dan jasa; dan (e) menetapkan undang-undang upah minimum.²

1 Lihat UUD 1945, pasal 33, 34 dan 31 dengan Penjelasannya; lihat juga GBHN 1978, Bab III, B, 14

2 Lihat Harry K. Girvetz, *loc. cit.*, hal. 545

Tetapi bersamaan dengan itu semua harus dijaga agar *inisiatif dan usaha swasta tidak kehilangan dorongan sehingga produktivitas menurun.*

Tindakan-tindakan yang diambil untuk meningkatkan pendapatan mereka yang bekerja hanya sebagian berlaku bagi mereka yang tidak mampu bekerja karena terganggu kemampuannya. Negara wajib memberikan bantuan langsung bagi perawatan dan penghidupan yang memadai bagi mereka yang terlalu *terganggu kemampuannya* untuk mencari nafkah seperti anak-anak yang terlantar, orang gila, orang buta, dan sebagainya. Mengenai hal ini pasal 34 UUD 1945 menetapkan: "Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh Negara."

Bagi mereka yang terganggu kemampuannya tetapi pernah mendapat gaji atau upah, yang menghadapi ancaman kehilangan gaji/upah dan biaya perawatan karena sudah tua, sakit, menderita kecelakaan dan sebagainya, dapat dan sebaiknya digunakan *asuransi sosial wajib*. Masyarakat dan para warganya sebaiknya diwajibkan menabung dalam periode mereka mendapat balas karya sebagai jaminan terhadap ketidakmampuan mendatang. Dalam sementara kasus jaminan itu adalah untuk biaya perawatan, dan dalam lain-lain kasus untuk berakhirnya penghasilan (pensiun hari tua). Negara sebaiknya menjamin keduanya.¹

Terutama negara hendaknya menangani masalah mereka yang mampu bekerja tetapi karena kekuatan-kekuatan di luar kekuasaan mereka *menganggur* atau *setengah menganggur*. Negara tidak boleh hanya menangani akibat-akibatnya tetapi harus juga memberantas sebab-sebabnya. Negara wajib melindungi para warganya terhadap pengangguran massal dan menggunakan segala sarana untuk *memperluas kesempatan kerja* agar setiap warganya yang mampu dapat bekerja secara produktif penuh, sebanyak mungkin sesuai dengan kecakapan dan keinginannya, dan mendapatkan penghasilan yang cukup untuk menjamin suatu kehidupan yang layak bagi diri dan orang-orang tanggungannya. Bagi kebanyakan orang kesempatan kerja serupa itu adalah satu-satunya sumber kesejahteraan sehingga dianggap sebagai salah satu hak asasi. Sesuai dengan itu dalam pasal 27 ayat 2 UUD 1945 ditetapkan: "Tiap-tiap Warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan layak bagi kemanusiaan." Oleh sebab itu negara wajib memberikan prioritas tinggi kepada penempatan penuh (full employment) dan dalam rangka itu menyusun dan melaksanakan suatu *strategi kesempatan kerja yang memadai*. Hal ini tidaklah mudah, tetapi merupakan suatu keharusan, karena pengangguran khususnya

1 *Ibid.*, hal. 516-517

pengangguran terselubung dan setengah pengangguran adalah sangat luas dan merupakan faktor utama kemiskinan massa dan akibat-akibatnya. Dalam keadaan serupa itu, maka perluasan kesempatan kerja yang memadai merupakan *tuntutan keadilan sosial yang paling penting*. Lagi pula penempatan seluruh tenaga kerja bukan saja akan memberantas kemiskinan dan meletakkan dasar kemakmuran bagi sekian banyak orang, melainkan juga akan meningkatkan produksi serta pendapatan nasional dan membaginya secara yang lebih merata.¹

Sudah barang tentu bersamaan dengan perluasan kesempatan kerja itu negara wajib menjamin agar para pekerja dapat bekerja dalam *lingkungan yang sehat* dan dengan *syarat-syarat kerja serta balas karya yang wajar*. Paling tidak negara wajib *menetapkan upah minimum* yang cukup untuk hidup, termasuk membayar sewa rumah, menyekolahkan anak-anak, memelihara kesehatan dan memikirkan hari tua. Para majikan harus diwajibkan memperhatikan kesejahteraan karyawan mereka, termasuk jaminan waktu sakit, hari tua dan lain sebagainya. Sebaiknya mereka diwajibkan menutup asuransi-asuransi dengan maksud itu. Dalam pada itu perlu diadakan *jaminan-jaminan bahwa semuanya itu akan benar-benar dilaksanakan*. Justru di sini terletak salah satu kelemahan pokok di Indonesia. Banyak peraturan perundangan bagus dibuat dan ditetapkan, tetapi tidak dilaksanakan sewajarnya. Soalnya bukanlah semata-mata menetapkan peraturan-peraturan perundangan yang tepat, tetapi juga menjamin pelaksanaannya secara efektif. Salah satu jaminan pelaksanaannya itu ialah adanya pengawasan yang efektif, baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Sehubungan dengan dirasa perlu meningkatkan efisiensi instansi-instansi pengawasan yang telah ada dan pers yang bebas dan bertanggung jawab. Jaminan lain ialah adanya dan dilaksanakannya *sanksi-sanksi* atas pelanggaran-pelanggaran secara tegas tetapi adil.

Akan tetapi maksimum penempatan itu harus diusahakan bersama-sama dengan, *maksimum produksi dan daya beli*. Sehubungan dengan itu harus diambil tindakan-tindakan untuk meningkatkan produktivitas dan produksi. Perlu diperhatikan bahwa produktivitas adalah suatu variabel dalam menentukan balas karya yang memadai. *Pemerataan pendapatan harus bergandengan dengan pertumbuhan ekonomi*.²

Di sini kami ingin sekali lagi menekankan *perlunya jaminan-jaminan sosial* yang pada hakikatnya adalah usaha yang memikirkan dan memenuhi kebutuhan keuangan hari tua, waktu sakit, mendecita

¹ Lihat GBHN 1978, Bab IV, D, Ekonomi, 10

² Lihat Harry K. Girvetz, *loc. cit.*, hal. 518-519

kecelakaan, menganggur dan lain sebagainya, dan di banyak negara ternyata ikut menjamin kesejahteraan sosial secara efektif, paling tidak mengurangi penderitaan sosial. Sehubungan dengan itu perlu diberikan dorongan kepada masyarakat agar mengadakan jaminan-jaminan sosial dengan menutup asuransi-asuransi, khususnya asuransi sosial. Tanpa perundang-undangan serupa itu masyarakat umumnya kurang memikirkan kebutuhan keuangan pada waktu-waktu tersebut dan hal itu merupakan salah satu sumber penderitaan sosial yang penting. Oleh sebab itu disambut dengan gembira bahwa dalam pasal 5 UU tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan tersebut ditetapkan "Pemerintah mengadakan usaha-usaha ke arah terwujudnya dan terbinanya suatu sistem jaminan sosial yang menyeluruh" (ayat 1), dan "Penyelenggaraan sistem jaminan sosial tersebut dalam ayat (1) dilaksanakan berdasarkan atas Peraturan Perundang-undangan" (ayat 2). Tetapi disayangkan bahwa setelah tujuh tahun belum dikeluarkan peraturan perundang-undangan tentang perasuransian nasional yang menyeluruh dan selaras dengan tuntutan jaman, yang dapat menggalakkan perasuransian sebagai salah satu usaha kesejahteraan sosial yang penting.¹

Semuanya itu harus disertai usaha untuk *membuat seimbang harga-harga barang dan jasa satu sama lain*, sehingga biaya hidup dan pendapatan rakyat banyak seimbang pula. Dengan maksud itu pemerintah harus memberantas praktek-praktek liberal yang bertolak belakang dengan norma-norma Pancasila, dan menetapkan suatu sistem harga yang menyeluruh yang mencegah adanya perbedaan-perbedaan yang terlalu besar antara sektor-sektor. Misalnya dokter, pengacara, notaris dan lain sebagainya tidak boleh menentukan tarif mereka semaunya tanpa memperhatikan kemampuan rakyat banyak. Dengan adanya sistem harga yang seimbang serupa itu semua lapisan masyarakat, khususnya yang lemah, akan dapat membeli barang-barang dan jasa-jasa kebutuhan hidup, sehingga kemakmuran benar-benar umum, terjangkau oleh setiap dan semua warga masyarakat.

Sehubungan dengan itu disambut dengan gembira bahwa pemerintah telah menyatakan tekadnya untuk makin mempertegas wajah keadilan sosial melalui usaha-usaha *pemerataan pembangunan* dan dalam rangka itu menempuh *delapan jalur*, yaitu: (1) pemerataan pemenuhan kebutuhan pokok rakyat; (2) pemerataan memperoleh pendidikan dan pelayanan kesehatan; (3) pemerataan pembagian pendapatan; (4) pemerataan kesempatan kerja; (5) pemerataan kesempatan berusaha; (6) pemerataan berpartisipasi dalam pembangunan, khususnya bagi generasi muda dan kaum wanita; (7) pemerataan penyebaran pembangunan di

1 Lihat Kenneth W. Herrick, "Social Security", dalam *Encyclopaedia Americana* (New York, 1971), XXV, hal. 186i-186j

seluruh wilayah Tanah Air; dan (8) pemerataan kesempatan memperoleh keadilan.¹

Kedelapan jalur pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya itu dapat dianggap sebagai *program keadilan sosial yang cukup menyeluruh* untuk mewujudkan kemakmuran yang merata. Akan tetapi kiranya masih perlu ditambah dengan beberapa jalur lain, khususnya *pemerataan jaminan sosial dan pemerataan asuransi sosial*, yang seperti kita lihat di atas di banyak negara ternyata merupakan sarana yang efektif untuk menjamin kesejahteraan dasar rakyat banyak. Semua jalur pemerataan itu penting dan harus dilaksanakan dengan baik demi terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur, tetapi *pemerataan kesempatan kerja kiranya perlu diberi prioritas* sebagai jalur pemerataan yang *sangat strategis* seperti ditegaskan oleh GBHN: "Perluasan kesempatan kerja dan perlindungan tenaga kerja merupakan kebijaksanaan pokok yang sifatnya menyeluruh di semua sektor. Dalam hubungan ini program-program pembangunan sektoral maupun regional perlu senantiasa mengusahakan terciptanya perluasan kesempatan kerja sebanyak mungkin dengan imbalan yang sepadan. Dengan demikian maka di samping meningkatkan produksi sekaligus dapat dicapai pemerataan hasil pembangunan karena adanya perluasan partisipasi masyarakat secara aktif dalam pembangunan." Perluasan kesempatan kerja dengan imbalan yang wajar secara yang memadai adalah *kunci berhasilnya perjuangan bangsa* untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur.

III. MASYARAKAT ADIL MAKMUR

Sebagai penutup, yang kita perjuangkan sebagai bangsa bukan saja suatu masyarakat yang adil atau suatu masyarakat yang makmur akan tetapi suatu masyarakat yang sekaligus adil dan makmur. Masyarakat adil makmur berdasarkan Pancasila itu kiranya dapat dibatasi sebagai masyarakat di mana kepastian hukum dijamin dan keadilan dalam ketiga bentuknya ditegakkan, dan tersedia bagi setiap (dan semua) warganya barang-barang dan jasa-jasa sebagai berikut:

1. Cukup sandang, pangan dan perumahan yang layak, sehingga dia dapat hidup aman, tidak perlu selalu hidup dalam kecemasan menghadapi hari depan.

¹ Lihat Keterangan Pemerintah tentang RAPBN 1979/1980 pada Sidang DPR, Januari 1979

2. Fasilitas-fasilitas kesehatan termasuk tenaga medis dan para-medis, obat-obatan, rumah-rumah sakit dan pusat-pusat kesehatan masyarakat dengan perlengkapan dan tenaga seperlunya, sedangkan biayanya terjangkau oleh rakyat banyak.
3. Kesempatan pendidikan pada semua tingkat, baik umum maupun kejuruan/profesional, sehingga barang siapa mau dan berbakat dapat menjadi orang yang cerdas dan cakap untuk menunaikan tugasnya terhadap masyarakat dan negara sambil mewujudkan kesejahteraan lahir batinnya.
4. Kesempatan kerja yang selaras dengan bakat dan keinginannya di mana dia dapat bekerja dengan syarat-syarat dan balas karya yang wajar sehingga mencukupi kebutuhan diri dan orang-orang tanggungannya.
5. Sarana-sarana perhubungan secukupnya, sehingga dia dapat dengan mudah, cepat dan murah bergerak dan bepergian, baik untuk urusan usaha dan pekerjaan serta dinas maupun untuk keperluan-keperluan lain.
6. Sarana-sarana komunikasi seperlunya, sehingga ia dapat mengadakan hubungan dengan sesamanya lewat pos, telepon, telegram dan radio dengan cepat, mudah dan murah.
7. Kesempatan untuk menikmati dan mengembangkan kebudayaan dan menyempurnakan hidup moral keagamaan serta hidup intelektualnya sehingga di samping kehidupan materiil juga kehidupan batinnya terpelihara dengan baik.
8. Kemungkinan untuk beristirahat pada waktunya dan menikmati hiburan-hiburan seperti pertunjukan, pagelaran, dan lain sebagainya.
9. Jaminan-jaminan bagi hari tua, sehingga ia tidak hidup dalam ketakutan bahwa ia akan terlantar jika sudah tidak mampu untuk bekerja dan mencari nafkah.
10. Suasana di mana hidup moral keagamaan yang baik tidak hanya mungkin tetapi juga mudah dan menarik. Negara tidak hanya bertugas untuk memajukan kesejahteraan materiil, tetapi juga ikut serta membina mental dan moral rakyat yang luhur. Negara dapat memainkan peranannya itu dengan berbagai cara, khususnya lewat pendidikan, undang-undang dan kerja sama dengan lembaga-lembaga

yang bergerak di bidang itu. Tetapi dalam semuanya itu negara harus menghormati otonomi orang-orang dan lembaga-lembaga.¹

Dalam hubungan ini perlu dicatat, bahwa masyarakat adil makmur serupa itu merupakan suatu pengertian yang dinamis dan realisasinya hanya bisa dilakukan secara progresif baik mengenai kadar keadilan maupun kemakmurannya. Dengan kemajuan-kemajuan yang dicapai akan meningkat pula cita-citanya mengenai masyarakat adil makmur. Namun pada suatu saat orang akan dapat mengatakan bahwa masyarakat adil makmur itu telah menjadi kenyataan, biarpun dapat dan harus disempurnakan secara terus menerus sejalan dengan dinamika kehidupan manusia itu sendiri dan perkembangan umat manusia ke arah kesempurnaan yang semakin tinggi. Masyarakat serupa itu akan mempermudah atau memungkinkan para warganya hidup layak sebagai manusia, mengembangkan dirinya dan mencapai kesejahteraan lahir batinnya dengan baik. Dalam hubungan ini harus selalu diingat bahwa harkat dan martabat pribadi manusia adalah nilai tertinggi dalam masyarakat dan negara. Tiada kesejahteraan umum atau kesejahteraan sosial yang bukan kesejahteraan pribadi masing-masing.

¹ Lihat Kirdi Dipoyudo, "Perataan Pendapatan suatu Kewajiban Dasar Negara", dalam *Analisa*, April 1979, hal. 282-284

PENTINGNYA KOPERASI BAGI GOLONGAN EKONOMI LEMAH

Rin Purwani BUDI*

PENDAHULUAN

Koperasi selalu diikutsertakan dalam setiap pembicaraan mengenai sistem perekonomian Indonesia yang sesuai dengan tuntutan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 33. Pengembangan koperasi di Indonesia memang selaras dengan makna dan hakikat isi pasal tersebut. Namun, gagasan itu sendiri tidak muncul secara tiba-tiba ketika bangsa Indonesia menyusun UUD 1945. Dalam tulisan Bung Hatta dikemukakan bahwa sejak masa pergerakan telah ada keyakinan bahwa koperasi merupakan suatu pilihan organisasi ekonomi yang bisa berhasil meletakkan sendi yang kuat untuk membangun ekonomi rakyat yang telah roboh.

Latar belakang kelahiran koperasi memberi ciri khusus yang berbeda dengan bentuk usaha yang lain. Koperasi dilahirkan kira-kira satu setengah abad yang lalu di Eropa Barat dalam suatu sistem ekonomi kapitalis liberal yang dirasakan sebagai penekanan dan penghisapan oleh yang kuat kepada yang lemah. Maka ciri koperasi selalu membela diri, menunjukkan ciri manusiawi yang kuat dan menjunjung tinggi pemerataan dan keadilan. Dari sini dijelaskan mengapa koperasi diberi pengertian sebagai organisasi yang berwatak sosial. Koperasi yang lahir karena motivasi tersebut berkembang menjadi ajaran dan bahkan sistem ekonomi yang merupakan alternatif sistem atau sistem pengganti tergantung konsep politik negara yang bersangkutan. Dalam hubungan ini pula terutama sesudah Perang Dunia II dikembangkan konsep idealistis koperasi, yaitu konsep yang dilengkapi fungsi-fungsi dan tujuan yang lebih dari sekedar untuk kepentingan anggota-anggotanya sendiri tetapi juga untuk kepentingan masyarakat dan negara.¹

* Staf CSIS

1 Ibnuoe Soedjono, "Permasalahan Pengembangan Koperasi Sebagai Badan Usaha". *Management dan Usahawan Indonesia*, 27/1979, LPEUI, hal. 29

Namun, konsep koperasi di kalangan masyarakat Indonesia seringkali masih kabur. Koperasi mungkin masih dibayangkan sebagai organisasi sederhana yang cenderung bersifat sosial. Demikian pula kalangan bisnis masih beranggapan koperasi sebagai wadah usaha sosial dan bukan wadah usaha ekonomis yang dapat diajak bekerja sama secara menguntungkan. Sebenarnya apabila dikelola dengan benar, koperasi mampu berinteraksi dan bahkan bersaing dengan unit-unit ekonomi yang lain. Dewasa ini, tampaknya citra koperasi sebagai suatu badan usaha yang tangguh belum tumbuh.

Walaupun demikian, dalam pelaksanaan pembangunan nasional, segenap kemampuan modal dan potensi harus dimanfaatkan, disertai kebijaksanaan untuk meningkatkan partisipasi golongan ekonomi lemah. Dalam GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara) Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 disebutkan, langkah yang dapat dilakukan antara lain dengan peningkatan kegiatan koperasi, agar mampu memainkan peranan yang sesungguhnya dalam tata ekonomi Indonesia. Untuk itu koperasi sebagai salah satu bentuk badan usaha yang sesuai dengan UUD 1945 harus diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk berkembang.

Tulisan ini bermaksud menyoroti koperasi sebagai salah satu kekuatan ekonomi Indonesia. Peningkatan kegiatan dan perluasan peranan koperasi dewasa ini dilakukan karena alasan-alasan tertentu. Walaupun demikian usaha untuk meningkatkan peranan koperasi dalam tata perekonomian Indonesia masih menghadapi banyak hambatan. Pada bagian pertama akan ditinjau sektor koperasi di Indonesia dan alasan-alasan pengembangannya. Kemudian akan dibahas beberapa permasalahan yang timbul karena keterbatasan koperasi itu sendiri serta beberapa keadaan yang mempengaruhi pengembangan koperasi. Pada bagian selanjutnya akan disoroti usaha yang telah dijalankan untuk meningkatkan peranan koperasi dalam Pelita III. Tulisan ini akan ditutup dengan beberapa kesimpulan sementara mengenai keadaan perkoperasian Indonesia.¹

KOPERASI SEBAGAI SALAH SATU KEKUATAN EKONOMI

Sistem perekonomian nasional seperti yang dikehendaki dalam UUD 1945 memiliki tiga kekuatan ekonomi nasional, yaitu sektor negara, sektor swasta nasional, dan sektor masyarakat yang dihimpun dalam koperasi. Kegiatan-kegiatan ketiga kekuatan ekonomi ini seharusnya saling menunjang sehingga mampu memperkuat perekonomian nasional.

¹ Dalam tulisan ini juga dirangkum berbagai pemikiran para penulis tentang koperasi, yang pernah dimuat di media masa, buku dan lain-lain.

Posisi sektor koperasi yang sentral dan fungsinya yang strategis dalam sistem perekonomian menurut Pancasila dan UUD 1945 adalah konsekuensi logis dari ketentuan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 yang menjadikan koperasi sebagai unsur esensial dalam kerangka dasar dari sistem. Sektor pemerintah (sektor negara, sektor publik) mempunyai bidang gerak pada *public utilities* tertentu menurut ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Tapi fungsi kekuasaan masih memberi ruang gerak bagi sektor pemerintah di luar *public utilities* yang wajar dikuasainya, menurut asas kebebasan yang bertanggung jawab atau subsidiaritas dan "Ambang Batas Sektor Pemerintah". Bidang gerak sektor swasta biasanya merupakan bidang-bidang usaha yang belum ditangani oleh negara dan koperasi. Sektor swasta disebut sebagai pelengkap dan pembantu kedua sektor lain. Akan tetapi, walaupun posisi dan fungsi masing-masing sektor itu telah jelas dan tegas, dan dalam hubungan interdependensi, masing-masing harus menumbuhkan yang lain dan tak boleh saling mendesak ke pinggir atau mematikan, tapi dalam kenyataan yang berkembang hingga awal delapan puluhan dan awal *Pelita III*, *fakta masih jauh sekali dari cita-cita*. Mekanisme kerja sama antara ketiga sektor ekonomi nasional itu belum berjalan, perkembangan satu sama lain belum serasi dan koperasi-koperasi masih terlalu lemah untuk menempatkan dirinya sebagai unsur esensial, sebagai "sokoguru perekonomian rakyat" atau "tulang punggung ekonomi nasional". Persentase kebutuhan rakyat yang dipenuhi oleh sektor koperasi masih sangat kecil.¹

Dalam GBHN Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978, koperasi ditingkatkan kegiatannya dan diberi peranan dan ruang gerak yang luas. Tapi bagaimanapun juga peningkatan kegiatan dan perluasan peranan dan ruang gerak ini, kiranya harus diletakkan dalam rangka pembentukan dan pembinaan sistem perekonomian itu sendiri dengan pelaksanaan seluruh asasnya. Atau dengan kata lain perlu pendekatan konsepsional terhadap tata perekonomian nasional. Pendekatan ini mengakibatkan pengaturan mekanisme kerja sama ketiga sektor ekonomi nasional tersebut dengan menempatkan posisi dan fungsi masing-masing menurut tata yang benar.²

Memang bukan tujuan "*founding fathers*" kita menjadikan koperasi sebagai satu-satunya bentuk organisasi ekonomi di Indonesia. Bung Hatta yang dikenal sebagai Bapak Koperasi Indonesia juga tidak menginginkan ekonomi terpimpin yang ekstrem ataupun pasar bebas sepenuhnya. Dia

1 Tom Gunadi, *Sistem Perekonomian Menurut Pancasila dan UUD 1945*, Penerbit Angkasa, Bandung, 1981, hal. 206-207. Catatan mengenai bidang gerak sektor swasta masih harus dijelaskan lebih lanjut apa yang dimaksud dengan tidak menguasai hajat hidup orang banyak. Penulis berpendapat bahwa swasta mungkin bekerja sama dengan pemerintah dalam sektor tersebut dengan pengawasan dalam pengelolaan usahanya.

2 Tom Gunadi, *ibid.*, hal. 206-207

menginginkan perpaduan yang serasi di antara keduanya di mana swasta memperoleh tempat dan peluang cukup besar.¹

Sektor masyarakat yang dihimpun dalam koperasi ini sesungguhnya adalah suatu kegiatan ekonomi yang menggabungkan apa-apa yang sedikit dan dimiliki oleh banyak orang supaya bisa menjadi sesuatu yang besar.² Meskipun koperasi dan sektor swasta sebagai organisasi ekonomi tampaknya memiliki banyak persamaan, tetapi sesungguhnya keduanya berbeda. Perbedaanannya yaitu, apabila organisasi ekonomi swasta memusatkan diri pada modal atau merupakan perkumpulan modal sehingga kekuasaan dalam badan tersebut juga ditentukan oleh besarnya modal (saham) yang dimiliki. Sedangkan koperasi memusatkan diri pada orang, yang berarti dalam penentuan kebijaksanaan koperasi, lebih ditekankan asas kebersamaan. Setiap anggota memiliki hak dan kewajiban menyumbangkan pendapatnya demi kebaikan bersama. Di samping itu, koperasi juga berkepentingan terhadap peningkatan kecerdasan rakyat, peningkatan taraf hidup dan meratakan pendapatan masyarakat. Hal tersebut merupakan ciri khusus yang ideal dari koperasi yang tidak dimiliki oleh sektor swasta yang lain.

ILO dalam konperensi tahun 1966 di Jenewa telah merumuskan pengertian koperasi sebagai berikut: "Koperasi adalah perkumpulan orang-orang yang bergabung secara suka rela untuk mencapai tujuan bersama melalui pembentukan organisasi yang dikendalikan secara demokratis, memberikan sumbangan yang adil terhadap modal yang diperlukan dan menerima bagian yang layak dari resiko-resiko dan kemanfaatan-kemanfaatan perusahaan di mana para anggota secara aktif ikut ambil bagian." Apabila ditelaah lebih lanjut, maka dengan lebih pendek dapat dijelaskan bahwa koperasi adalah organisasi yang dibentuk dengan tujuan utama untuk memajukan kepentingan ekonomi anggota-anggotanya dengan menggunakan usaha bersama. Dengan pengertian di atas jelaslah bahwa koperasi pada dasarnya adalah badan usaha, apapun yang telah dianut sebagai konsep idealistisnya.³

Usaha bersama dengan asas kekeluargaan ini merupakan landasan usaha ekonomis yang hendak dikembangkan. Namun pengejawantahannya dalam pelaksanaan tidak mudah. Untuk usaha ekonomis seringkali dapat dilihat ciri koperasi yang berat ke arah sosialnya.⁴ Oleh sebab peranan yang penting dan ideal yang dibebankan pada koperasi inilah menyebabkan koperasi sebagai

1 Tinjauan/tanggapan The Kian Wie, lihat *Kompas*, 18 Maret 1981, "Koperasi Merupakan Keinsyafan Gerakan Kebangsaan".

2 Tanggapan Hadi Soesastro, lihat *Tempo*, 1 Agustus 1981, "Galeri Sebuah Perdebatan", hal. 71-72

3 Ibnu Soedjono, *op.cit.*, hal. 30

4 Wagiono Ismail, "Koperasi untuk Siapa", *Tempo*, 18 Juli 1981, hal. 14-15

bentuk organisasi ekonomi sulit dikembangkan, lebih sulit dibandingkan dengan organisasi ekonomi yang lain. Di negara-negara yang telah maju (Eropa, Amerika, Kanada dan Australia), perkembangan koperasi sebagai gerakan ekonomi nasional yang kuat seperti dapat disaksikan saat ini rata-rata memerlukan waktu 100 tahun untuk mencapai lepas landas, mampu bersaing dengan organisasi swasta yang lain. Padahal kapitalisme pada masa itu belum menemukan bentuknya yang seganas saat ini.¹

Kiranya akan mudah diterima bahwa koperasi merupakan wahana yang tepat untuk pengembangan dan peningkatan kemampuan berpartisipasi golongan ekonomi lemah. Koperasi memang merupakan isu yang kontroversial. Sepanjang mengenai tujuan jangka panjangnya — bahwa koperasi akan menjadi pemain utama dari tata ekonomi Indonesia sesuai dengan UUD 1945 pasal 33 — tampaknya semua pihak dapat menerimanya.² Akan tetapi bagaimana caranya melaksanakan koperasi tersebut sehingga dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat pada umumnya dan golongan ekonomi lemah pada khususnya, itulah yang menjadi masalahnya.

Kiranya tepat jika dikatakan bahwa sasaran utama pengembangan koperasi adalah ditujukan untuk meningkatkan kemampuan ekonomis golongan ekonomi lemah. Melalui koperasi diharapkan golongan tersebut dapat dijangkau dan dibina sehingga akhirnya dapat menolong dirinya secara bersama-sama dalam suatu wadah yang mantap. Dewasa ini, sebagian besar rakyat Indonesia yaitu sekitar 80% yang hidup di pedesaan, belum benar-benar dapat merasakan manfaat dari koperasi tersebut. Meskipun pengembangan koperasi telah diusahakan untuk menjangkau golongan penduduk itu, akan tetapi struktur ekonomi dan politik di daerah pedesaan kadang-kadang menjadi hambatan pembangunan pedesaan pada umumnya dan koperasi pada khususnya.

Salah satu alasan yang dapat dikemukakan adalah, tingkat pemusatan kepemilikan tanah yang tinggi yang mengakibatkan ketimpangan kekuasaan ekonomi dan politik, yang membatasi lingkup pembangunan pedesaan dan mencegah pemerataan hasilnya. Dengan demikian jelaslah bahwa efektivitas campur tangan pemerintah melalui kebijaksanaan tambal sulam dalam ekonomi pedesaan sangat terbatas.³ Ketimpangan pembagian kekayaan dan kekuasaan yang besar dapat menghambat usaha pemerintah untuk pem-

1 Bambang Ismawan, "Peranan Lembaga Swasta dalam Pengembangan Usaha Kooperatif di Pedesaan", *Prisma*, Juli 1978, hal. 19

2 Ibnu Soedjono, "Kebijaksanaan Koperasi Beberapa Masalah dan Prospeknya", *Prisma*, Juli 1978, hal. 4

3 Eddy Lee, "Changing Approaches to Rural Development", *International Labour Review*, Januari-Februari 1980, hal. 102

bangunan pedesaan yang luas dengan berbagai cara. Pertama, dalam konteks pertumbuhan penduduk pedesaan, dan luas tanah pertanian terbatas. Meningkatnya pemusatan pemilikan tanah dan atau kecilnya kemungkinan mendapat tanah berarti pemecahan milik-milik tanah dan marginalisasi petani. Kedudukan tanpa tanah adalah akibat langsung dari pemusatan pemilikan tanah. Kedua, mengingat eratnya kaitan antara kekuatan ekonomi dan kekuatan politik, ketimpangan ternyata memperkuat kepentingan-kepentingan yang mapan. Sebagai contoh, landreform dan pembaruan sistem sewa diblokir dengan menggunakan kekuatan politik; kebijaksanaan pajak dan harga dimanipulasikan oleh tuan-tuan tanah dan petani-petani kaya, keuntungan dan pemberian kredit serta manfaat koperasi sebagian disadap sebelum sampai pada kaum miskin. Ketiga, distorsi-distorsi pasar yang serius menghambat perataan rangsangan-rangsangan pembangunan. Pemasukan teknologi biasanya meningkatkan ketimpangan karena petani-petani kaya berada dalam kedudukan yang lebih menguntungkan untuk menyambut teknologi baru dan adanya distorsi pasar dapat menjurus ke mekanisasi yang menggeser tenaga kerja. Terakhir, penting dicatat bahwa bermacam-macam mekanisme saling menunjang dan tidak dapat dipatahkan dengan campur tangan selektif pemerintah.¹ Keuntungan-keuntungan yang dapat diperoleh melalui koperasi sebagian besar baru dapat dirasakan oleh golongan yang kuat secara sosio-politis.

Sejak semula telah disepakati bahwa politik perekonomian jangka panjang Indonesia meliputi segala usaha dan rencana untuk menyelenggarakan berangsur-angsur ekonomi Indonesia berdasarkan koperasi. Walaupun demikian, dikemukakan oleh Bung Hatta bahwa, di samping menunggu tercapainya hasil politik perekonomian berjangka panjang ini, perlu ada politik kemakmuran berjangka pendek yang realisasinya bersandar kepada bukti-bukti yang nyata. Sekalipun sifatnya berlainan dari ideal kita bagi masa datang, apabila buahnya nyata memperbaiki keadaan rakyat dan mengecilkan kekurangan kemakmuran saat ini juga, tindakan itu sementara harus dilakukan oleh mereka yang sanggup menjalankannya. Di dalam keadaan ini, maka koperasi diperuntukkan bagi "Perekonomian rakyat yang serba kecil." Perusahaan Negara menguasai perusahaan *vital* dan *public utilities*. Selebihnya adalah swasta. Dengan perkataan lain, pemerintah membangun dari atas, koperasi dari bawah dan swasta di antara kedua itu.²

Dalam jangka panjang tampaknya koperasi akan memiliki kedudukan dan peranan yang lebih penting. Namun, masih banyak usaha pendahuluan

¹ *Ibid*, p. 102.

² Pidato yang diucapkan oleh Bung Hatta sebagai Wakil Presiden dalam Konferensi Ekonomi di Yogyakarta pada tgl. 3 Februari 1948, dan dimuat kembali dalam *Management dan Usahawan Indonesia*, 27/1979, "Ekonomi Indonesia di Masa Datang", hal. 17-22

yang harus dilakukan agar koperasi dapat menjadi sokoguru perekonomian nasional seperti dikatakan oleh Bung Hatta.

BEBERAPA MASALAH DALAM PENGEMBANGAN KOPERASI

Dalam rangka meratakan pembangunan dan hasil-hasilnya yang menuju kepada terciptanya keadilan sosial, maka koperasi diharapkan dapat menjalankan fungsi yang dibebankan kepadanya. Fungsi koperasi Indonesia yang tercantum dalam pasal 4, Undang-undang No. 12/1967 berbunyi sebagai berikut:

- 1) Alat perjuangan ekonomi untuk mempertinggi kesejahteraan rakyat;
- 2) Alat pendemokrasian ekonomi nasional;
- 3) Sebagai salah satu urat nadi perekonomian bangsa Indonesia;
- 4) Alat pembina insan masyarakat untuk memperkokoh kedudukan ekonomi bangsa Indonesia serta bersatu dalam mengatur tata laksana ekonomi rakyat.

Fungsi lebih lanjut koperasi tersirat dalam Inpres No. 2/1978 yaitu: untuk meningkatkan produksi, penciptaan kesempatan kerja dan pembagian pendapatan yang adil dan makmur yang merata.

Dengan fungsi koperasi yang demikian itu, dia menjadi alat kebijaksanaan pemerintah untuk meningkatkan kegiatan golongan ekonomi lemah terutama di pedesaan. Oleh sebab itu koperasi perlu dibina dalam kerangka pengembangan pedesaan yang menyeluruh. Keadaan-keadaan nyata perlu ditinjau dan diungkapkan agar dapat diketahui faktor-faktor hambatan maupun faktor-faktor yang menguntungkan bagi pertumbuhan koperasi.

Menurut Uma Lele, ekonom senior dari Bank Dunia, ada beberapa prasyarat baik eksternal maupun internal yang harus dipenuhi agar koperasi dapat berjalan secara efisien. Yang dimaksudkan dengan prasyarat eksternal yaitu: infrastruktur, informasi pasar, lembaga pengaturan, teknologi dan kebijaksanaan harga. Kemudian yang dimaksud dengan prasyarat internal tersebut di atas adalah manajemen yang sesuai.¹ Sehubungan dengan itu Dr. Newiger yang telah mengadakan studi tentang beberapa syarat yang diperlukan untuk pengembangan koperasi di negara-negara yang sedang berkembang berdasarkan bahan-bahan dan pengalaman-pengalamannya di FAO mengungkapkan perlunya antara lain:²

1 Uma Lele, "Cooperatives and the Poor: A Comparative Perspective". *World Development*, Vol. 9, 1981, hal 55-72

2 N.J. Newiger, "The Role of Cooperative and Other Rural Organization in Integrated Rural Development with Special Regard to Project Preparation and Implementation", *FAO Symposium*, Budapest 1974. Lihat juga Bambang Ismawan, *op.cit.*, hal. 20

- a. Adanya undang-undang tentang perkoperasian serta kebijaksanaan-kebijaksanaan penerapan konsep-konsep koperasi sesuai dengan kondisi-kondisi setempat yang cukup memberikan kesempatan suatu proses untuk berkembang. Proses ini memerlukan waktu. Koperasi di negara-negara berkembang yang dibantu pemerintah biasanya diharapkan berkembang dalam waktu yang secepat-cepatnya, sehingga sering mendorong orang untuk asal membentuk dan mendaftar saja. Apalagi kalau pada koperasi itu dibebani berbagai harapan sebagai *magic formula* untuk program-program pembangunan yang ambisius. Akibatnya koperasi yang dibentuk sering kali mengecewakan dan menyebabkan ketidakpercayaan anggota. Karena itu kebijaksanaan pengembangan koperasi harus memberikan peluang untuk mengembangkan diri secara konsisten. Di samping itu kebijaksanaan ekonomi dan sosial umum harus mengarah kepada terciptanya iklim dan terwujudnya institusi-institusi yang menunjang pertumbuhan dan perkembangan koperasi.
- b. Adanya struktur sosial yang menunjang gerakan koperasi. Jangan sampai gerakan koperasi hanya merupakan fasilitas bagi orang kaya desa (termasuk petani besar) memperoleh manfaat yang lebih besar lagi dari suatu kegiatan ekonomi, sedang si miskin (termasuk petani kecil dan buruh tani) hanya memperoleh bagian yang kecil saja dari proses tersebut. Perlu pengaturan kembali *asset* tanah agar kemampuan stratifikasi sosial dan gairah petani meningkat. Sebab tanpa jaminan *security of tenure* petani kecil tidak cenderung percaya pada gerakan koperasi.
- c. Adanya struktur pelayanan penunjang pertumbuhan koperasi seperti kebijaksanaan harga dengan sistem *floor price* yang merangsang produsen, sistem perpajakan, tingkat bunga kredit yang rendah, fasilitas pergudangan, transportasi, pemasaran dan sebagainya. Karena respons petani kecil akan perubahan serta kesediaan mereka melibatkan diri pada proses pembangunan sangat ditentukan seberapa besar keuntungan yang diperoleh dari hasil produksinya yang dijual di pasar setempat bila dibandingkan dengan resiko usaha.
- d. Adanya suasana sedemikian rupa sehingga anggota koperasi bisa ikut ambil bagian di dalam proses pengambilan keputusan. Karena intisari dari cita-cita melibatkan rakyat dalam pembangunan adalah mengikutsertakan mereka dalam pengambilan keputusan. Hanya kalau para petani kecil dan buruh tani memperoleh kesempatan berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, mereka akan dengan sepenuh hati melakukan tugas-tugas pelaksanaan.
- e. Adanya motivasi yang terus menerus dari para anggota koperasi serta para pejabat pemerintah. Seringkali para anggota menganggap koperasi

sebagai instansi pemerintah belaka, terutama kalau pembentukan koperasi ditekankan dari atas tanpa motivasi, penyuluhan dan latihan sebelumnya. Sebagai akibat adalah sikap anggota yang pasif dan minatnya terhadap koperasi sangat terbatas. Keadaan ini menjadi lebih buruk lagi karena terbatasnya melek huruf (secara fungsional) dan adanya konsentrasi kekuasaan pada beberapa tangan saja. Hal ini memerlukan upaya pendidikan yang meluas sehingga para pengurus berfungsi secara tepat dan efisien untuk kepentingan anggota, sedang para anggota bisa mengenali diri mereka pada kegiatan-kegiatan koperasinya. Keterlibatan golongan lemah pedesaan dalam proses pembangunan merupakan titik-titik kemelut yang memerlukan pengertian, dukungan dan bantuan yang tepat dari para pejabat pemerintah, lembaga-lembaga masyarakat (swasta) maupun pemimpin-pemimpin koperasi.

- f. Perlu mobilisasi pendapat agar masalah dan program pengembangan koperasi dimengerti dan diterima oleh lapisan masyarakat yang lebih luas. Hal ini perlu juga untuk masyarakat bukan desa yang secara langsung mempengaruhi kegiatan pemerintah. Sehubungan dengan itu pengertian tentang koperasi perlu menjiwai pendidikan dasar maupun program pengaksaraan dan lain-lainnya. Tak kalah pentingnya dalam pengertian ini kegiatan-kegiatan memberikan motivasi kepada masyarakat industri untuk menunjang kegiatan koperasi.
- g. Tersedianya kemungkinan untuk latihan manajemen bagi semua tingkat pengembangan. Tanpa persediaan manajer terlatih secara cukup, sulit diharapkan kemajuan koperasi.

Beberapa pokok masalah yang diajukan di atas menjelaskan bahwa efisiensi koperasi tergantung pada banyak hal. Beberapa prasyarat minimum harus dilengkapi agar suatu koperasi dapat menjalankan fungsinya dengan baik.

Sudah menjadi tugas pemerintah untuk menciptakan iklim yang sesuai bagi pengembangan koperasi seperti tercantum di atas. Ini menyangkut pula penciptaan keadaan politik dan ekonomi yang membantu mendorong kegiatan koperasi, penyediaan prasarana-prasarana yang diperlukan serta pembinaan dan penanaman motivasi berkoperasi di seluruh lapisan masyarakat terutama golongan bawah.

Berbagai penelitian menunjukkan bahwa fungsi koperasi dewasa ini belum dapat dijalankan sepenuhnya. Peranan koperasi sebagai sarana peningkatan kesejahteraan rakyat perlu ditinjau kembali. Belum terpenuhinya prasyarat minimal bagi perkembangan koperasi yang baik, baik eksternal maupun internal, telah menimbulkan ekses-ekses yang tidak dikehendaki dan

bahkan dapat merusak citra koperasi. Struktur masyarakat yang terkotak-kotak dan pada umumnya para anggota dari lapisan paling bawah tidak memiliki inisiatif. Dengan demikian fungsi pengawasan yang dimiliki oleh para anggota tidak dapat berjalan dengan baik. Akibat yang lebih jauh, mereka yang memetik manfaat yang terbesar dari koperasi biasanya adalah golongan yang kuat secara ekonomis dan politis, termasuk di dalamnya para pengurus koperasi.

Kelemahan yang pada umumnya paling menyolok pada koperasi adalah kurangnya kemampuan manajemen. Dalam manajemen koperasi ada dua sasaran utama yaitu orang dan benda (barang, uang). Kegiatan mengelola orang sebagian besar merupakan tugas pengurus, yaitu orang yang diberi kepercayaan oleh anggota untuk melayani kepentingan anggota. Kegiatan mengelola barang/uang menjadi tugas para manajer beserta stafnya.¹ Seringkali dijumpai pengurus yang memanfaatkan kedudukannya untuk kepentingannya sendiri karena ciri badan hukum koperasi yang masih belum melembaga.² Dari kalangan bisnispun belum tumbuh kepercayaan terhadap koperasi sehingga jarang dijumpai mereka yang bersedia untuk bekerja sama atau menjadikan koperasi sebagai wadah usaha. Dari kenyataan-kenyataan ini tampak bahwa citra koperasi sebagai badan usaha yang tangguh belum tumbuh.

PENINGKATAN PERANAN KOPERASI DALAM PELITA III

Pembangunan koperasi harus diletakkan dalam kerangka pembangunan sistem perekonomian itu sendiri menurut Pancasila dan UUD 1945 yang mengandung ide — antara lain — pemerataan distribusi pendapatan nasional.³ Melalui koperasi diharapkan tujuan pemerataan dapat lebih cepat tercapai. Maka dalam suasana sistem yang dimaksudkan itu, koperasi harus dapat menempatkan diri sebagai salah satu bagian interdependen dengan bagian-bagian lain dari masyarakat ekonominya, atau dengan kata lain sebagai bagian dari jaringan bisnis.⁴

Dalam pembangunan koperasi, mengingat luasnya permasalahan yang dihadapi dihubungkan dengan keterbatasan-keterbatasan yang ada, maka kebijaksanaan pengembangan koperasi tetap didasarkan asas prioritas bertahap dan berkesinambungan dengan titik sentral pada pembangunan koperasi-koperasi pedesaan (KUD) yang menyangkut kepentingan sebagian

1 Subiakto Tjakrawardaja, "Wajah Baru Pembinaan Koperasi dalam Pelita III", *Management dan Usahawan Indonesia*, 27/1979, LPEUI, hal. 55

2 Wagiono Ismail, *op. cit.*, hal. 15

3 Tom Gunadi, *op. cit.*, hal. 267

4 Subiakto Tjakrawardaja, *op. cit.*, hal. 55

besar rakyat Indonesia, tanpa mengabaikan pembangunan jenis-jenis koperasi lainnya. Sehubungan dengan hal tersebut maka koperasi khususnya KUD telah diberi dimensi baru agar dapat memainkan peranan yang lebih luas dalam rangka peningkatan pembangunan koperasi dan sekaligus meratakan hasil-hasilnya. Dalam rangka ini BUUD/KUD yang semula berdasarkan Kepres No. 4 tahun 1973 dikembangkan sebagai koperasi pertanian yang serba usaha, sejak Inpres No. 2/1978 KUD menjadi koperasi pedesaan yang serba usaha. BUUD/KUD yang semula menjadi organisasi yang semata-mata mendukung program Bimas/Inmas akhirnya KUD berkembang menjadi suatu pusat pelayanan perekonomian pedesaan yang mencakup seluruh kegiatan yang menjadi pokok atau dasar kehidupan rakyat seperti pertanian, kerajinan, peternakan dan sebagainya. Bersamaan dengan itu BUUD yang semula menjadi badan antara bagi KUD, dipisahkan dari struktur KUD dan kini mempunyai fungsi sebagai pembimbing KUD dan tidak melaksanakan kegiatan sebagai perusahaan. Program KUD Inpres No. 2/1978 yang dimaksud adalah suatu program lintas sektoral yang terpadu untuk pengembangan KUD sebagai bagian integral dari pembangunan nasional, khususnya pembangunan pedesaan. KUD diharapkan dapat merupakan wadah bagi pengembangan berbagai kegiatan ekonomi yang meliputi beberapa desa dalam satu kecamatan.¹

Meskipun demikian, wilayah KUD ditentukan oleh potensi ekonomi suatu wilayah. Ini berarti satu unit desa tidak selalu menunjukkan satu wilayah administratif kecamatan. Dengan demikian apabila suatu wilayah memiliki potensi yang memungkinkannya membentuk lebih dari satu KUD, maka dapat saja dibentuk lebih dari satu KUD. Demikian pula apabila keadaan suatu kecamatan belum memungkinkan untuk dibentuk suatu KUD, maka KUD tersebut dapat digabung dengan kecamatan yang lain, sehingga wilayahnya lebih dari satu kecamatan. Jadi KUD merupakan koperasi pedesaan² yang dimiliki, diatur dan dijalankan oleh warga desa yang menjadi anggotanya dan merupakan unit usaha ekonomi terkecil dalam kerangka pembangunan pedesaan sebagai satu subsistem perekonomian.

Dengan berhasilnya program ini diharapkan KUD akan menjadi inti pertumbuhan dan pusat kegiatan perekonomian pedesaan baik di daerah kerjanya maupun terhadap desa sekitarnya. Dengan demikian pada akhirnya di seluruh desa di Indonesia, KUD akan menjadi wadah untuk menumbuhkan dan meningkatkan peranan dan tanggung jawab masyarakat pedesaan supaya mampu mengurus diri sendiri dan berpartisipasi secara nyata dalam pembangunan atas dasar swadaya gotong royong.³

1 Subiakto Tjakrawardaja, *loc. cit.*, hal. 53

2 Lihat keterangan tentang hal ini dalam Tom Gunadi, *loc. cit.*, hal 247

3 Subiakto Tjakrawardaja, *loc. cit.*, hal. 55

Di samping itu untuk bisa menjalin hubungan institusional dan formal berdasarkan fungsi dan bidang-bidang usaha yang lain, baik di dalam sektor (sektor koperasi) maupun intersektoral (dengan perusahaan-perusahaan dari sektor pemerintah dan sektor swasta), koperasi — dalam mengusahakan kesejahteraan anggota-anggotanya dengan kekuatan sendiri — harus mampu pula mengarahkan orientasi usahanya ke luar dan bukannya tertutup. Hal ini mungkin berarti bahwa koperasi harus membuat kaitan dengan bidang-bidang usaha di luarnya, termasuk bidang usaha pemerintah dan swasta, melalui kegiatan-kegiatan ekonomi yang melengkapi atau melayani bidang-bidang usaha di luarnya itu.¹ Usaha pengkaitan ini memang menunjukkan manfaat yang besar. Di samping bidang pertanian, pengkaitan usaha telah dilakukan pula di bidang jasa: Koperasi Pelayaran Rakyat dengan Bulog, Pusri, dan sebagainya; di bidang industri kecil: Koperasi Pandai Besi dengan PT Timah, PT Krakatau Steel, Astra, dan sebagainya; dan bidang-bidang ekonomi yang lain termasuk bidang pertambangan serta ketenagaan/energi. Hal ini dimaksudkan sebagai langkah permulaan bagi koperasi-koperasi yang dalam perkembangannya kemudian harus menjadi sentral kegiatan ekonomi.

PENUTUP

Badan usaha koperasi merupakan bentuk usaha yang paling sesuai untuk dikembangkan dalam tata ekonomi Indonesia. Asas usaha bersama berdasarkan kekeluargaan merupakan ciri khusus dalam perekonomian Indonesia seperti yang dikehendaki dalam UUD 1945 pasal 33.

Tampaknya dalam pembangunan koperasi Indonesia sampai saat ini masih menghadapi banyak tantangan. Koperasi yang gagasannya telah dikenal oleh masyarakat sejak lama, agaknya belum dapat mengatasi kesulitan-kesulitan yang timbul dalam usaha menjadi sentral kegiatan perekonomian Indonesia. Hal ini dapat dilihat pada bagian koperasi dalam penyelenggaraan perekonomian nasional relatif lebih kecil dibandingkan dengan sektor swasta dan sektor pemerintah. Alasan yang dapat dikemukakan mengapa sebagian koperasi mengalami kemaacetan usaha adalah koperasi tersebut belum diusahakan secara efisien. Syarat-syarat koperasi agar dapat berjalan dengan lancar dan efisien sedapat mungkin harus dipenuhi untuk menjamin kelangsungan hidup koperasi tersebut. Telah banyak dijumpai kasus-kasus yang menunjukkan mundurnya usaha koperasi atau bahkan runtuhnya usaha itu akibat persyaratan minimal yang belum terpenuhi. Di tengah usahanya yang sedang berjalan kemungkinan mereka menghadapi kesukaran-kesukaran yang tidak dapat ditanggulangi baik oleh anggota maupun pengurusnya. Kesukaran-kesukaran itu dapat berasal dari dalam tubuh koperasi sendiri yang menyangkut pengorganisasian usahanya. Akan tetapi kemungkinan pula kesulitan-kesulitan itu timbul di luar koperasi

¹ Tom Gunadi, *loc.cit.*, hal. 267

yang tak dapat ditanggulangi oleh koperasi itu sendiri. Misalnya keadaan ekonomi dan sosial politis yang tidak mendorong kegiatan koperasi, ketidaksempurnaan prasarana-prasarana, distorsi-distorsi pasar, dan lain-lain.

Walaupun banyak tantangan yang masih harus dihadapi dalam pengembangan koperasi namun tampaknya pemerintah akan terus berupaya untuk membinanya. Koperasi telah diyakini mampu mengatasi kesulitan untuk meningkatkan partisipasi golongan lemah dan secara demikian membantu usaha pemerataan pendapatan. Bimbingan, pengawasan, fasilitas, dan perlindungan bagi koperasi amat dibutuhkan, sebab bagaimanapun koperasi masih dalam taraf yang memerlukan campur tangan pemerintah. Akan tetapi bantuan semacam itu hendaknya tidak menimbulkan ketergantungan yang terus menerus. Pada saatnya koperasi harus dapat melepaskan diri dari bantuan pemerintah dan berdiri dengan kekuatan sendiri berdasarkan keunggulan-keunggulan yang memang pada dasarnya dimiliki oleh koperasi.

Dengan adanya usaha pembentukan Koperasi Unit Desa (KUD) sejak Inpres No. 2/1978, maka terbuka kesempatan yang lebih luas bagi masyarakat pedesaan untuk menikmati peranan koperasi, yang selama ini seringkali hanya dinikmati oleh golongan yang memiliki kekuatan sosial dan ekonomi lebih besar. Dalam KUD tersebut diharapkan dapat dihimpun usaha rakyat pedesaan yang kecil-kecil menjadi satu usaha yang besar sehingga memungkinkan dikelola secara efisien. Dengan demikian diharapkan usaha rakyat kecil berangsur-angsur akan membaik dan mereka akan mampu meningkatkan taraf hidupnya.

Harus diakui bahwa peranan koperasi sebagai badan usaha ekonomi masih tertinggal dibandingkan dengan kedua sektor lain. Salah satu sebab yang dapat dikemukakan adalah belum mantapnya sistem pengkaitan usaha atau kerja sama antara sektor koperasi dengan sektor swasta dan sektor pemerintah. Sebenarnya melalui sektor pengkaitan usaha semacam ini koperasi dapat didorong pertumbuhannya lebih cepat. Di pihak lain, koperasi juga sebaiknya mulai membenahi diri dalam hal organisasi usahanya dan dikelola secara profesional berdasarkan prinsip-prinsip efisiensi. Dengan demikian pihak swasta misalnya tidak akan ragu-ragu mengadakan kerja sama dengan koperasi.

Apabila masyarakat telah mulai dapat merasakan manfaat koperasi maka dengan sendirinya minat berkoperasi akan meningkat dan citra koperasi semakin baik. Memang tidak mudah menghilangkan kesan yang cenderung negatif terhadap koperasi, karena pengalaman pahit berkoperasi pada masa lampau. Akan tetapi dengan usaha yang sungguh-sungguh dari semua pihak, termasuk pemerintah dan masyarakat, koperasi boleh diharapkan untuk menjadi wahana yang tepat bagi golongan ekonomi lemah pada khususnya dan masyarakat pada umumnya dalam peningkatan kemampuan ekonominya.

PERMASALAHAN PERKREDITAN DALAM PEMBANGUNAN

Pande Radja SILALAH

PENDAHULUAN

Para ahli ekonomi atau bahkan mereka yang mengetahui sedikit tentang ilmu ekonomi sependapat bahwa penciptaan kredit yang tidak sesuai dengan kebutuhan ekonomi sesuatu negara dapat menimbulkan bencana ekonomi seperti inflasi, deflasi atau stagflasi. Di pihak lain penyaluran kredit yang baik dan terarah bukan saja akan memudahkan sesuatu negara untuk mempercepat laju pertumbuhan ekonominya tetapi dapat juga membantu sesuatu negara untuk mengatasi kepincangan-kepincangan yang ada di masyarakatnya seperti kepincangan dalam perolehan pendapatan, dan pembangunan antar wilayah.

Bertitik tolak dari pemikiran seperti ini maka pemerintah dari setiap negara berusaha menguasai hal-hal yang menyangkut perkreditan dan khususnya volume kredit tersebut. Penguasaan ini dapat dilakukan secara langsung maupun secara tidak langsung. Di Indonesia penguasaan perkreditan dilakukan oleh pemerintah melalui Bank Indonesia.

Dalam beberapa waktu belakangan ini perhatian masyarakat terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh bank-bank tampaknya semakin meningkat. Hal ini tidak terlepas dari perkembangan-perkembangan yang dicapai oleh dunia perbankan selama ini dan kesadaran masyarakat bahwa bank dapat memainkan peranan penting dalam usaha-usaha pembangunan. Walaupun dalam beberapa tahun terakhir ini lembaga-lembaga perbankan mengalami peningkatan namun peningkatan tersebut dalam kenyataannya belum mendapat sambutan positif dari seluruh masyarakat dan khususnya dari beberapa anggota masyarakat yang memberi perhatian khusus kepada kegiatan-kegiatan perbankan tersebut. Banyak kritik-kritik yang dilontarkan kepada pihak bank dan kalau kritik-kritik tersebut diklasifikasikan, selain terdapat kritik-kritik yang menyangkut policy terdapat kritik-kritik yang menyangkut pelaksanaan atau mekanismenya.

Dalam banyak hal kritik-kritik yang dilontarkan baik melalui mass media maupun dalam seminar-seminar sangat bermanfaat. Tetapi kadang-kadang pembahasan cenderung hanya mengemukakan kelemahan-kelemahan yang ada berdasarkan analisa yang kurang menyeluruh.

Tidak dapat dipungkiri bahwa kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh bank-bank di Indonesia tidak terlepas dari kekurangan atau kelemahan-kelemahan. Membiarkan keadaan seperti ini terus berkelanjutan tentu tidak sejalan dengan tuntutan-tuntutan pembangunan yang sedang dilaksanakan bahkan dapat dikatakan dapat mengganggu jalannya pembangunan sendiri.

Dengan dasar pemikiran bahwa semua kelemahan-kelemahan yang ada perlu diperbaiki, maka di bawah ini akan dikemukakan beberapa hal yang perlu mendapat perhatian dan pemikiran khususnya oleh pihak perbankan sehingga berdasarkan itu dapat diambil beberapa tindakan perbaikan secara tepat dan terarah serta dapat membantu usaha pemerataan yang dalam Pelita III ini merupakan salah satu sasaran dari usaha-usaha pembangunan.

I. DISTRIBUSI, KREDIT DAN PEMERATAAN

Distribusi kredit perbankan menurut wilayah dalam beberapa waktu belakangan ini semakin mendapat sorotan masyarakat. Sering dikemukakan bahwa kredit yang diberikan oleh bank didistribusikan secara tidak merata dan hanya terpusat untuk beberapa wilayah tertentu. Keadaan seperti ini selanjutnya dianggap tidak membantu pemerintah dalam usahanya melaksanakan pemerataan pembangunan bahkan dengan pemusatan pemberian kredit seperti ini pemerintah akan mengalami kesulitan dalam usaha pemerataan.

Berdasarkan data-data yang tersedia terlihat pemberian kredit perbankan menurut Daerah Tingkat I sangat tidak merata (lihat Tabel 1). Dalam beberapa tahun terakhir ini komposisi pemberian kredit tersebut tidak banyak mengalami perubahan. Sampai bulan Mei 1976 sebanyak 48,98% kredit perbankan diberikan di Daerah Khusus Ibukota, 15,05% di Jawa Timur, 8,80% di Jawa Barat dan 7,12% di Jawa Tengah. Dan sampai bulan Juli 1980 komposisinya menjadi 43,91% untuk DKI Jaya, 13,40% untuk Jawa Timur, 9,33% untuk Jawa Barat dan 8,89% untuk Jawa Tengah.

Memang sulit menyimpulkan bahwa pemberian kredit dengan komposisi seperti ini tidak sejalan atau bahkan bertentangan dengan usaha pemerataan pembangunan walaupun sulit juga menyangkal kecenderungan seperti ini kemungkinan besar terjadi. Dari data dalam Tabel 1, dapat dilihat bahwa

PERKEMBANGAN PEMBIYAN KREDIT PERBANKAN MENURUT DATI 1, TIDAK TERMASUK KREDIT LANGSUNG BI (Milyar Rupiah)

	Mei 1976		April 1977		Desember 1977		Mei 1979 ¹⁾		Juli 1980 ²⁾	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
1. DKI Jaya	888,9	48,98	1074,5	48,59	1172,9	46,31	1705,2	48,65	1942,5	43,91
2. Jawa Timur	273,2	15,05	327,7	14,82	362,4	14,93	509,7	14,54	592,7	13,40
3. Jawa Barat	159,8	8,80	218,2	9,87	213,6	8,80	274,1	7,82	412,6	9,33
4. Jawa Tengah	129,2	7,12	158,3	7,16	181,8	7,49	271,8	7,75	393,4	8,89
5. Sumatera Utara	82,4	4,54	103,1	4,66	120,2	4,95	180,1	5,14	252,2	5,70
6. Sulawesi Selatan	33,7	1,86	40,3	1,82	44,4	1,83	71,6	2,04	109,4	2,47
7. Sumatera Selatan	26,0	1,43	19,5	0,88	11,7	0,48	33,2	0,95	91,7	2,07
8. Lampung	30,6	1,69	39,7	1,80	42,5	1,75	58,6	1,67	70,1	1,58
9. Kalimantan Barat	32,2	1,77	39,3	1,78	41,0	1,69	57,7	1,65	69,9	1,58
10. Kalimantan Selatan	19,1	1,05	27,4	1,24	35,2	1,45	54,5	1,55	61,3	1,39
11. Kalimantan Timur	20,9	1,15	21,8	0,99	28,6	1,18	40,2	1,15	51,2	1,16
12. Sulawesi Utara	16,6	0,91	21,1	0,95	28,4	1,17	38,7	1,10	50,6	1,14
13. Sumatera Barat	16,8	0,93	18,7	0,85	19,5	0,80	29	0,83	43,9	0,99
14. Bali	13,2	0,73	16,0	0,72	17,2	0,71	23,5	0,67	41,6	0,94
15. Yogyakarta	15,9	0,88	18,5	0,84	21,0	0,87	28,6	0,82	38,5	0,87
16. Riau	15,2	0,84	16,8	0,76	18,5	0,76	23,9	0,68	38,5	0,87
17. DI Aceh	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	17,6	0,50	34,6	0,78
18. Jambi	(—)	(—)	(—)	(—)	10,5	0,43	14,0	0,40	21,1	0,48
19. Sulawesi Tengah	(—)	(—)	(—)	(—)	11,4	0,47	15,0	0,43	21,1	0,48
20. Nusa Tenggara Barat	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	10,4	0,30	19,8	0,45
21. Maluku	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	14,5	0,41	17,8	0,40
22. Kalimantan Tengah	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	12,9	0,37	(—)	(—)
23. Dati I lainnya	41,3	2,28	50,6	2,29	46,9	1,93	20,5	0,58	48,9	1,11
Total	1815,0	100,00	2211,5	100,00	2427,7	100,00	3505,3	100,00	4423,4	100,00

Catatan: 1) Angka sementara

2) Termasuk Bapindo dan BPD, angka sementara

(—) Tidak diketahui jumlahnya secara pasti dan termasuk dalam pos Dati I lainnya

Sumber: Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 1975/1976—1981/1982, Republik Indonesia

sampai bulan Juli 1980 sebanyak 3.341,2 milyar (75,53% dari seluruh kredit) disalurkan di Pulau Jawa dan hanya sebanyak 24,47% disalurkan di 24 propinsi lainnya. Tetapi walaupun demikian karena kemungkinan besar tidak seluruh kredit yang diberikan untuk sesuatu daerah tertentu dioperasikan di daerah yang bersangkutan maka gambaran kepincangan seperti yang diperlihatkan oleh data-data tersebut belum memberi gambaran yang sebenarnya mengenai kepincangan dalam pemberian kredit menurut wilayah tertentu. Tetapi komposisi penyaluran kredit seperti yang disebutkan di atas sesedikitnya mengundang pertanyaan dan kalau tidak diberi penjelasan dapat menjadikan masyarakat kurang percaya kepada pihak bank dalam menjalankan tugasnya sebagai agen pembangunan.

Pemberian kredit untuk sesuatu wilayah seharusnya disesuaikan dengan kemampuan serta kebutuhan yang sejalan dengan tujuan pembangunan. Dalam kerangka usaha pemerataan yang sedang dilaksanakan sekarang dapat dikatakan bahwa "faktor kebutuhan" merupakan faktor yang lebih dominan bila dibandingkan dengan faktor kemampuan. Hal ini berarti, bahwa dari pihak bank dituntut tindakan-tindakan yang selaras dengan tujuan pembangunan ini. Dalam menyalurkan kredit pihak bank tidak dapat lagi hanya mempertimbangkan faktor-faktor intern seperti persyaratan bank teknis tetapi juga perlu memperkirakan faktor-faktor yang ada kaitannya dengan usaha pembangunan. Mungkin bagi bank adalah lebih tepat dan ekonomis menyalurkan sebagian terbesar kredit tersebut di DKI, tetapi mungkin bahwa tindakan tersebut bukanlah merupakan tindakan yang tepat bila dilihat dari tujuan pembangunan secara menyeluruh. Dengan demikian pada saat ini perlu dilakukan penyelidikan yang mendalam tentang pemberian kredit menurut wilayah dengan menghubungkannya dengan kemampuan serta kebutuhan sesuatu wilayah dalam kaitannya dengan usaha pemerataan pembangunan. Dengan penyelidikan-penyelidikan seperti ini diharapkan pihak bank dapat menentukan prioritas secara tepat dan terarah. Dan di lain pihak dengan memasyarakatkan hasil penyelidikan tersebut penilaian masyarakat kepada pihak bank dapat lebih obyektif, dan tidak akan menimbulkan kritik-kritik yang mungkin tidak tepat atau yang dapat membentuk opini yang merugikan bagi pihak bank. Bahkan dapat dikatakan dengan memasyarakatkan hasil penyelidikan seperti ini akan timbul pemikiran-pemikiran yang dapat berguna dalam usaha pembangunan yang sedang dilaksanakan.

Sejak pemerintahan Orde Baru, sektor pertanian selalu mendapat perhatian utama pemerintah. Ini didasarkan kepada pemikiran bahwa sebagian terbesar masyarakat Indonesia melakukan kegiatan ekonomi di sektor tersebut sehingga dengan meningkatkan kegiatan di sektor ini diharapkan tingkat kehidupan sebagian terbesar masyarakat Indonesia akan bertambah baik. Tetapi kalau hal ini dihubungkan dengan kredit investasi

Tabel 2

KREDIT INVESTASI BANK-BANK PEMERINTAH MENURUT SEKTOR EKONOMI

(milyar rupiah)

Akhir Masa	Pertanian		Perindustrian		Pertambangan		Perhubungan dan Pariwisata		Lain-lain		Jumlah	
	Plafond	Realisasi	Plafond	Realisasi	Plafond	Realisasi	Plafond	Realisasi	Plafond	Realisasi	Plafond	Realisasi
1968	0,04	—	0,23	—	—	—	—	—	—	—	0,27	—
1969	6,00	3,55	8,53	2,55	1,46	0,42	10,45	2,67	0,16	—	27,19	9,18
1970	16,29	11,59	27,43	15,13	0,26	0,11	19,05	12,96	0,91	0,65	63,94	40,44
1971	31,25	18,33	43,77	32,94	0,14	0,11	32,76	21,27	2,15	0,65	110,07	73,30
1972	12,23	7,72	73,22	55,96	0,47	0,27	50,77	26,48	4,67	1,73	141,36	92,17
1973	16,29	8,04	80,95	59,64	0,50	0,16	56,81	38,50	7,78	4,74	162,33	111,08
1974	19,74	12,64	96,64	69,33	0,22	0,15	67,31	45,76	12,71	9,12	196,62	137,00
1975	34,35	26,86	108,66	78,31	0,15	0,14	96,76	62,22	15,14	10,26	255,07	177,79
1976	44,43	38,92	130,26	94,07	5,30	4,28	125,46	99,99	14,54	8,90	320,00	246,16
1977	61,82	52,07	143,78	105,75	5,30	3,28	125,92	106,56	15,50	10,52	352,32	278,18
1978	80,60	67,29	154,17	115,19	5,14	2,12	177,27	133,63	21,15	14,26	438,33	332,49
1979	108,75	73,18	189,13	140,25	5,28	1,22	248,32	172,42	14,75	9,92	566,21	396,99
1980	152,00	92,00	265,00	176,00	5,00	1,00	418,00	258,00	40,00	28,00	880,00	555,00

Catatan: Plafond = Target

Realisasi = Pelaksanaan

Sumber: *Indikator Ekonomi*, Biro Pusat Statistik, April 1981, hal. 113.

yang diberikan oleh bank-bank pemerintah terdapat gambaran yang sangat menarik perhatian. Selama periode 1970-1980 (data akhir masa, lihat Tabel 2), realisasi pemberian kredit investasi untuk sektor pertanian secara terus menerus mengalami pertumbuhan. Tetapi tingkat pertumbuhannya lebih rendah bila dibandingkan dengan sektor-sektor lainnya seperti sektor perindustrian, pertambangan, perhubungan dan pariwisata. Bahkan tingkat pertumbuhan tersebut lebih rendah dari tingkat pertumbuhan rata-rata seluruh kredit investasi. Dalam periode 1970-1980 realisasi kredit investasi untuk sektor pertanian meningkat secara rata-rata sebesar 23,02% setiap tahun. Sedangkan dalam periode yang sama realisasi kredit investasi untuk sektor perindustrian, pertambangan dan perhubungan/pariwisata masing-masing secara rata-rata meningkat dengan angka 27,81%, 24,70% dan 34,87% setiap tahun. Sehingga tidak mengherankan bila dalam tahun 1970 realisasi kredit investasi untuk sektor pertanian telah mencapai 28,66% dari seluruh kredit investasi bank-bank pemerintah menurun menjadi 16,58% dalam akhir masa 1980. Memang data-data yang dikemukakan belum termasuk Kredit Investasi Kecil (KIK) dan klasifikasi pemberian kredit tersebut masih sangat sederhana dan belum terperinci. Dengan demikian sangat sulit menyimpulkan bahwa kebijakan perkreditan seperti ini masih kurang tepat. Seandainya seluruh KIK dianggap disalurkan untuk sektor pertanian maka terlihat pertumbuhannya adalah lebih cepat bila dibandingkan dengan sektor-sektor lainnya. Tetapi karena tidak seluruhnya KIK tersebut disalurkan untuk sektor pertanian, maka sulit untuk mendapatkan gambaran yang menyeluruh. Dengan mempertimbangkan bahwa pembangunan yang akan dilaksanakan akan tetap berlandaskan kepada kekuatan sektor pertanian, perhatian terhadap komposisi kredit seperti yang disebutkan di atas perlu diberikan.

Dalam beberapa tahun terakhir ini kegiatan agribisnis tampaknya mendapat perhatian yang cukup besar dari para pengusaha dan pemerintah karena dengan mengembangkan kegiatan tersebut diharapkan perekonomian Indonesia dapat berkembang secara lebih baik. Usaha seperti ini tentu membutuhkan dana yang cukup besar dan investasi yang bersifat jangka panjang. Untuk menunjang kegiatan tersebut alangkah baiknya bila pihak bank dapat memberikan sumbangannya sejauh memungkinkan dengan tidak mengganggu perkembangan ekonomi di sektor lainnya.

Dalam negara yang sedang membangun, faktor efisiensi merupakan faktor yang mutlak perlu mendapat perhatian. Demikian juga halnya dengan perbankan, tanpa efisiensi yang tinggi perbankan hanya akan mungkin berkembang secara lambat. Kalau kita mengamati perkembangan kegiatan-kegiatan perbankan akan diketemukan bahwa sejak tahun 1969-1980 selalu terdapat perbedaan yang sangat menyolok antara kredit investasi yang ditargetkan (plafond) untuk disalurkan dengan realisasinya. Perbedaan ter-

sebut dalam periode tersebut tidak pernah lebih kecil dari 20%, bahkan kadang-kadang justru lebih besar dari 30%. Kalau keadaan seperti ini terjadi hanya secara temporer mungkin tidak akan menimbulkan masalah besar. Tetapi karena hal yang sama terus terjadi selama sesedikitnya sepuluh tahun belakangan ini, tentu patut dipertanyakan, "Apakah benar perkiraan-perkiraan pihak perbankan tidak didasarkan atas perhitungan yang realis?" atau "Apakah betul masyarakat (penerima atau calon penerima) kredit kurang berusaha dan kurang mampu memanfaatkan dana yang tersedia?"

Kalau jawaban terhadap pertanyaan yang disebut pertama "benar" dapat dikatakan bahwa pihak bank perlu bekerja lebih keras agar perkiraannya dapat lebih mendekati kenyataan. Dan bila jawaban terhadap pertanyaan yang disebut terakhir "betul", dapat dikatakan bahwa pihak bank juga mempunyai tanggung jawab terlebih bila dilihat dari kedudukannya sebagai agen pembangunan. Memang tidak dapat diungkiri bahwa nasabah bank belum seluruhnya mengetahui dan menguasai hal-hal yang berhubungan dengan bank dan juga banyak dari anggota masyarakat yang belum "bank minded". Tetapi dilihat dari segi kepentingan pembangunan, pihak bank perlu melakukan kegiatan-kegiatan yang dapat memperkecil kesenjangan antara perkiraan dan realisasi seperti yang dimaksudkan misalnya, dengan memberi penerangan kepada masyarakat atau mencari jalan lain yang tidak merugikan bank tetapi sasaran-sasaran yang diinginkan dapat dicapai atau dana-dana yang tersedia dapat dimanfaatkan secara optimal.

Memang bank-bank mengemban tugas yang berat sebagai lembaga kepercayaan dan agen pembangunan. Tugas-tugas ini terasa semakin berat karena dalam negara yang sedang membangun seperti Indonesia, efisiensi sangat penting. Tanpa efisiensi yang tinggi dapat dipastikan pembangunan akan berjalan dengan seret.

Dalam rangka usaha pemerataan, pemerintah dalam beberapa tahun belakangan ini berusaha keras untuk membantu mereka yang tergolong ke dalam golongan ekonomi lemah. Sebagai perwujudan dari keinginan tersebut pemerintah memperkenalkan beberapa jenis kredit, seperti Kredit Investasi Kecil (KIK), Kredit Modal Kerja Permanen (KMKP), Kredit Mini atau Kredit Kecil, Kredit Candak Kulak (KCK) dan Kredit Bimas.

Seperti diperlihatkan dalam Tabel 3 berikut ini sejak tahun 1974 sampai dengan tahun 1980 Kredit Investasi Kecil meningkat dengan sangat pesat. Bila pada saat akhir masa 1974 nilai kredit yang telah disetujui baru mencapai Rp. 15.253 juta maka pada akhir tahun 1980 telah mencapai Rp. 314.000 juta. Hal ini berarti selama periode tersebut kredit yang diberikan meningkat secara rata-rata sebesar 65,55% setiap tahun. Peningkatan volume KIK ini juga

Tabel 3

KREDIT INVESTASI KECIL DAN KREDIT MODAL KERJA PERMANEN (Jutaan Rupiah)

Akhir Masa	Kredit Investasi Kecil		Kredit Modal Kerja Permanen	
	Jumlah Pemohon	Nilai rata-rata	Jumlah Pemohon	Nilai rata-rata
1974	9554	15253	14524	15502
1975	16646	28091	24141	28689
1976	27827	49602	166149	67080
1977	39737	74186	322391	114990
1978	54970	105801	420495	177239
1979	72097	163110	644003	304501
1980 @	114504	314000	890761	569000

Catatan: @ = angka-angka diperbaiki

Sumber: *Indikator Ekonomi*, Biro Pusat Statistik, April 1981

diikuti oleh peningkatan jumlah mereka yang mempergunakannya. Dalam periode yang sama jumlah pemohon yang disetujui meningkat sebesar 11,98 kali. Pada akhir masa 1974 jumlah pemohon yang disetujui baru berjumlah sebanyak 9.554 orang dan pada akhir tahun 1980 telah mencapai 114.504 orang.

Demikian juga halnya dengan Kredit Modal Kerja Permanen. Sejak tahun 1974 sampai dengan tahun 1980 jumlah kredit yang diberikan dan jumlah pemohon meningkat dengan cukup pesat. Selama periode tersebut jumlah pemohon meningkat sebesar 61,33 kali dan dibarengi dengan peningkatan jumlah kredit yang disetujui sebesar 42,32 kali.

Kalau dilihat sepintas lalu perkembangan kedua jenis kredit tersebut cukup menggembirakan. Tetapi kalau ditelaah, segera terlihat beberapa hal yang menarik perhatian. Walaupun terjadi peningkatan dalam jumlah kredit yang diberikan, tetapi secara rata-rata penerimaan dari setiap nasabah secara nominal tidak banyak berubah. Bahkan untuk KMKP jumlahnya justru mengalami penurunan yang cukup berarti. Dengan memperhitungkan tingkat inflasi, dapat dikatakan secara rata-rata penerimaan riil dalam beberapa tahun mengalami penurunan dan penurunan tersebut lebih cepat pada KMKP.¹ Gambaran seperti ini tentu mengundang pertanyaan karena dalam masa tersebut jumlah maksimum dari kedua macam kredit tersebut justru dinaikkan dari Rp. 5 juta menjadi Rp. 10 juta. Memang untuk dapat menarik kesimpulan yang lebih baik dibutuhkan keterangan mengenai jumlah kredit yang disetujui untuk masing-masing golongan nasabah. Tetapi dari gambaran kasar seperti ini dapat dikatakan, hendaknya pihak bank dalam memberikan kredit jangan terlalu menekankan jumlah nasabah kalau memang tindakan seperti ini tidak menguntungkan dalam usaha-usaha pembangunan yang sedang dilaksanakan.

Sejalan dengan perkembangan kegiatan dari unit-unit usaha maka kebutuhan akan modal kerja permanen juga semakin meningkat. Tetapi dari data diketahui bahwa baik dalam jumlah nominal maupun dalam jumlah riil secara rata-rata setiap nasabah menerima jumlah yang lebih kecil. Gambaran seperti ini tentu berlainan dengan kecenderungan yang biasa berlaku dalam perekonomian. Dengan demikian hal ini perlu mendapat penelitian secara lebih mendalam. Sangat disayangkan bahwa data-data tentang para pemohon kredit yang dibatalkan permohonannya tidak tersedia sehingga sulit untuk memberi penilaian yang lebih tepat. Sering dikemukakan oleh pihak perbankan bahwa banyak dari antara nasabah yang belum dapat memenuhi ketentuan perbankan atau syarat-syarat teknis bank, sehingga permohonan-

¹ Uraian mengenai hal ini secara lebih terperinci lihat, Nancy Kumalasari Suhut, "Permasalahan KIK dan KMKP", *Analisa*, 1980-8, CSIS, hal. 748-766

nya sering tidak dikabulkan. Hal ini tentu sangat menarik perhatian masyarakat dan khususnya mereka yang memberi perhatian terhadap masalah ini. Tetapi bila keterangan yang lebih terperinci mengenai hal ini tidak tersedia, usaha penanggulangannya menjadi lebih sulit. Karena misalnya media massa yang umumnya merasa turut bertanggung jawab untuk mengatasi masalah yang dihadapi oleh masyarakat sulit memberikan pemikiran-pemikiran yang diharapkan sangat berguna.

Dengan demikian alangkah baiknya bila pihak bank memberi keterangan yang lebih lengkap tentang hal ini. Memberi keterangan yang lebih baik yang dapat dipercaya tentang kegiatan-kegiatan perbankan dapat dipastikan akan membantu masyarakat dalam melihat sesuatu persoalan secara tepat. Dan dengan memberikan data yang kurang lengkap atau yang bahkan misalnya hanya menonjolkan gambaran-gambaran yang baik justru dapat menyebabkan masyarakat menjadi tidak percaya dan selanjutnya melemparkan kritik-kritik yang pada dasarnya tidak tepat.

II. PEMBATAHAN VOLUME KREDIT DAN EFISIENSI

Dalam rapat kerja dengan Komisi VII DPR pada tanggal 27 Februari 1981 yang lalu, Gubernur Bank Indonesia, Rachmat Saleh mengemukakan, bahwa dalam tahun anggaran 1981-1982 sistem "ceiling" (batas tertinggi) dalam pemberian kredit akan tetap dipertahankan dengan menyesuaikannya dengan tuntutan-tuntutan pembangunan dan dengan mempertimbangkan volume anggaran dalam APBN, neraca pembayaran, tingkat pertumbuhan ekonomi yang dikehendaki dan tingkat inflasi yang dapat ditolerir. Dari pernyataan ini menjadi jelas bahwa salah satu tujuan dari diterapkannya sistem ceiling sekarang ini adalah untuk menghindarkan bahaya inflasi tersebut. Pengaturan dan/atau pembatasan volume kredit seperti ini sesuai dengan Undang-undang RI No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral.¹

Tetapi dalam beberapa tahun terakhir ini, pelaksanaan pembatasan volume kredit tersebut telah menimbulkan reaksi ketidaksetujuan dari beberapa anggota masyarakat yang mengetahui perihak bank. Beberapa pengamat mengemukakan, dengan sistem ceiling tersebut, ruang gerak bank-bank menjadi sangat terbatas sehingga bank-bank di Indonesia tidak dapat berkembang seperti yang seharusnya atau sesuai dengan kemampuannya.

Reaksi ketidaksetujuan tersebut sampai tingkat-tingkat tertentu cukup beralasan. Pembatasan volume kredit yang dilaksanakan oleh Bank Indonesia

1 Lihat Undang-undang RI No. 13, Tahun 1968 tentang Bank Sentral, khususnya Bab IV Pasal 7 dan Bab X Pasal 29-31

Tabel 4

KELEBIHAN ALAT-ALAT LIKUID SELURUH BANK DALAM RUPIAH DAN VALUTA ASING
(Milyar Rupiah)

Akhir Masa	Rupiah	Valuta Asing	Total
1970	12,57	—	—
1971	7,15	28,0	35,15
1972	17,19	16,8	33,99
1973	6,91	46,6	53,51
1974	24,26	117,5	141,76
1975	60,23	99,3	159,53
1976	89,57	162,1	251,67
1977	90,05	141,7	231,75
1978	228,10	264,6	492,70
1979	352,97	427,0	779,97
1980	475,00	459,0	934,00
			Total 1971-1980 = 26,57 kali 43,97%

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Indikator Ekonomi*, April 1981, hal. 115-116

sampai saat ini ditempuh dengan dua jalan yaitu dengan sistem ceiling dan dengan jalan mewajibkan bank-bank untuk menyediakan alat-alat likuid sejumlah persentase tertentu dari kewajiban-kewajibannya yang segera dapat dibayar (reserve requirement). Kedua tindakan ini pada dasarnya tidak selalu perlu diberlakukan sekaligus. Karena bila salah satu diterapkan secara tepat, sasaran-sasaran dapat dicapai dengan baik.

Berdasarkan data-data yang tersedia (lihat Tabel 4) diketahui, bahwa bank-bank dalam beberapa tahun belakangan ini selalu mengalami kelebihan likuiditas dan jumlahnya setiap tahun semakin besar. Selama periode 1971-1980 kelebihan likuiditas seluruh bank (dalam rupiah dan dalam valuta asing) secara rata-rata meningkat sebesar 43,97% setiap tahun. Pada akhir masa 1971 kelebihan likuiditas tersebut telah mencapai Rp. 35,15 milyar dan pada akhir masa 1980 meningkat sebesar 26,57 kali dan mencapai jumlah Rp. 934,00 milyar. Kelebihan alat-alat likuid yang terus berkelanjutan selama sepuluh tahun ini tentu mengundang pertanyaan. Apakah bank-bank di Indonesia tidak mampu menyalurkan dana-dana yang dikuasainya di tengah-tengah masyarakat yang masih membutuhkan dana? Atau, apakah peraturan yang diberlakukan oleh Bank Indonesia kurang tepat?

Sering terdengar keluhan dari kalangan nasabah bank tentang sulitnya memperoleh kredit yang mereka sangat butuhkan. Salah satu alasan yang sering dikemukakan adalah bahwa hal ini terjadi karena dana yang dapat disalurkan oleh bank sangat terbatas. Tetapi kalau hal ini dihubungkan dengan kelebihan likuiditas bank-bank tersebut terlihat gambaran yang kurang meyakinkan.

Dilihat dari segi bank, kelebihan alat-alat likuid berarti memperbesar biaya uang (cost of money). Sehingga sangat beralasan bila setiap bank selalu berusaha menghindarkan kelebihan alat-alat likuidnya. Beberapa informasi menyebutkan bahwa bank-bank di Indonesia selalu mengalami kelebihan likuiditas dalam banyak hal bukan karena ketidakmampuan bank-bank yang bersangkutan untuk menyalurkan dananya tetapi karena peraturan ceiling dari Bank Indonesia yang tidak persis sejalan dengan persyaratan likuiditas minimum. Dilihat dari segi kebebasan menciptakan kredit, peraturan ceiling lebih ketat dari peraturan persyaratan likuiditas minimum. Sehingga beberapa kalangan bank menjadi mempertanyakan, "Untuk apa peraturan persyaratan likuiditas minimum tersebut". Kalau alasan yang dikemukakan ini benar, maka dapat dimengerti mengapa pihak bank selalu mengeluh tentang sistem ceiling tersebut dan menyatakan ruang mereka sangat dibatasi.

Masalah ini memang pelik karena antara Bank Indonesia dan bank-bank lainnya seolah-olah terdapat kepentingan yang saling bertentangan yang

KREDIT PERBANKAN MENURUT KELOMPOK BANK (Milyar Rupiah)

	1969/1970	1970/1971	1971/1972	1972/1973	1973/1974	1974/1975
	Maret	Maret	Maret	Maret	Maret	Maret
1. Bank Indonesia ¹⁾	71,3	81,3	86,0	125,9	138,6	179,2
2. Bank-bank Umum Pemerintah	164,5	252,6	373,9	469,8	815,2	1110,0
3. Bank-bank Umum Swasta Nasional	22,0	27,5	34,6	55,1	71,7	98,1
4. Cabang Bank-bank Asing ²⁾	3,5	11,5	15,5	34,2	63,7	63,3
5. Jumlah Kredit Rupiah ³⁾	261,3	372,6	510,0	685,0	1089,2	1451,6
6. Kredit Valuta Asing		5,6	23,9	85,2	127,4	304,8
(3) (5)	8,42%	7,38%	6,78%	8,04%	6,58%	6,76%
(1) (5)	27,29%	21,82%	16,86%	18,38%	12,72%	12,34%
(2) (5)	62,95%	67,79%	73,31%	68,58%	74,84%	76,47%

	1975/1976	1976/1977	1977/1978	1978/1979	1979/1980
	Maret	Maret	Maret	Maret	Maret
1. Bank Indonesia ¹⁾	263,8	344,9	344,9	1968,4	2009,1
2. Bank-bank Umum Pemerintah	1515,8	1868,9	2186,8	2696,1	3113,4
3. Bank-bank Umum Swasta Nasional	149,0	210,9	285,7	381,8	508,1
4. Cabang Bank-bank Asing ²⁾	75,9	99,2	144,0	207,1	284,0
5. Jumlah Kredit Rupiah ³⁾	2004,5	2523,9	2959,9	5253,4	5914,6
6. Kredit Valuta Asing	984,2	1193,2	1115,2	386,7	412,4
(3) (5)	7,43%	8,36%	9,65%	7,27%	8,59%
(1) (5)	13,16%	13,67%	11,65%	37,47%	33,97%
(2) (5)	75,62%	74,05%	73,88%	51,32%	52,64%

Catatan: 1) Kredit langsung Bank Indonesia; 2) Likuiditas sendiri; (3) Termasuk Kredit Investasi, KIK dan KMKP

Sumber: Nota Keuangan, RAPBN, 1981/1982; Republik Indonesia

seharusnya tidak perlu terjadi. Untuk menghindari inflasi memang tepat bila Bank Indonesia melakukan pembatasan volume kredit dan tindakan tersebut mungkin tidak sejalan dengan keinginan bank-bank lainnya. Tetapi kalau hal ini dihubungkan dengan pemberian kredit bank-bank masalahnya sedikit bertambah jelas. Dari Tabel 5 dapat dilihat dalam periode tahun anggaran 1969/1970 — 1979/1980, kredit langsung Bank Indonesia meningkat lebih cepat bila dibandingkan dengan kredit dari bank-bank umum pemerintah dan bank-bank umum swasta nasional. Selama periode tersebut kredit langsung Bank Indonesia meningkat dengan angka 39,63% setiap tahun sedang bank-bank umum pemerintah dan bank-bank umum swasta nasional masing-masing dengan 34,19% dan 36,88%. Dan kalau dilihat untuk tahun anggaran 1978/1979 dan 1979/1980 terlihat perkembangan yang cukup menarik perhatian. Dalam tahun anggaran tersebut kredit langsung Bank Indonesia meningkat secara drastis dan menjadi masing-masing 37,47% dan 33,97% dari seluruh kredit rupiah bank-bank, padahal dalam tujuh tahun sebelumnya jumlahnya tidak pernah lebih dari 20%. Dari gambaran ini menjadi sedikit jelas mengapa dalam beberapa tahun belakangan ini bank-bank umum pemerintah dan bank-bank umum swasta nasional mengeluh dengan peraturan-peraturan atau tindakan-tindakan yang dilakukan oleh Bank Indonesia sehubungan dengan pemberian kredit.

Masalah ini sebenarnya akan dapat dipecahkan dengan baik bila kerja sama antara Bank Indonesia dan bank-bank lainnya dapat diatur dengan baik. Bank-bank yang akan melaksanakan peraturan Bank Indonesia perlu mempunyai pegangan yang jelas agar mereka dapat membuat perencanaan dan melaksanakan rencana tersebut dengan baik dan tidak bertentangan dengan rencana Bank Indonesia. Dengan memberlakukan dua standar yang tidak selalu sejalan untuk mengatur volume kredit tentu menimbulkan masalah. Dengan demikian hal ini perlu dipikirkan dan dicari jalan keluar yang tepat. Membiarkan keadaan seperti ini berlarut-larut berarti membiarkan bank-bank tetap merasa tidak ada kepastian dan terus beranggapan bahwa ruang geraknya terlalu dibatasi secara tidak tepat. Dalam keadaan seperti ini tentu mereka cenderung melakukan aktivitas-aktivitas yang mungkin merugikan perekonomian secara nasional walaupun kegiatan-kegiatan yang mereka lakukan tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang berlaku. Tindakan seperti ini dapat mereka lakukan dengan memanfaatkan kelemahan-kelemahan peraturan yang ada.¹

1 Uraian terperinci mengenai hal ini lihat, Anwar Nasution, "Sudah Masanya Meninjau Kembali Kebijaksanaan Kredit", *Harian Sinar Harapan*, 5 Maret 1981 dan "Apakah Sudah Masanya Kita Jalankan Sistem Perbankan Serba Guna", *Harian Kompas*, 19 Maret 1981

III. PENGEMBALIAN KREDIT

Dalam bulan Juni yang lalu masyarakat dikejutkan oleh berita tentang ketidakberesan dalam pengembalian kredit dalam rangka Program Massal. Menurut perkiraan jumlah kredit yang tidak dikembalikan sesuai dengan rencana mencapai Rp. 123,3 milyar. Dan untuk menanggulangi masalah ini Presiden telah mengeluarkan Instruksi No. 10 Tahun 1981 pada tanggal 25 Juli yang lalu.

Berita tentang kemacetan pengembalian kredit kadang-kadang telah terdengar ataupun dikemukakan oleh media massa. Tetapi kasus ketidakberesan dalam pengembalian kredit dalam rangka Program Massal ini sangat menarik perhatian masyarakat bukan saja karena jumlahnya cukup besar tetapi juga karena kredit tersebut pada dasarnya ditujukan untuk membantu anggota masyarakat yang kedudukan ekonominya lemah dan jumlahnya cukup banyak.

Oleh pihak bank pengembalian kredit biasanya diklasifikasikan menurut klasifikasi tertentu seperti lancar, kurang lancar, diragukan dan macet. Dari keempat klasifikasi ini dapat dikatakan pengembalian kredit yang tergolong ke dalam ketiga golongan yang disebut terakhir pada dasarnya bukan merupakan pengembalian yang dikehendaki walaupun dalam pelaksanaan sulit dihindarkan. Ketidakberesan dalam pengembalian kredit adalah merupakan kerugian bagi pihak bank dan karena bank yang mengalami kesulitan tersebut adalah bank pemerintah maka yang merasa dirugikan adalah semua anggota masyarakat.

Menimpakan semua kesalahan kepada pihak bank (Bank Rakyat Indonesia) memang kurang tepat karena tidak dapat dipungkiri bahwa tidak semua nasabah bank tersebut beritikad baik. Dan di lain pihak terdapat beberapa alasan seperti bencana alam yang mengakibatkan para nasabah tidak mampu membayar kredit seperti yang diharapkan. Tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa ketidakberesan dalam pengembalian kredit ini terjadi karena para petugas Bank Rakyat Indonesia belum bekerja seperti yang dikehendaki. Memang kasus seperti ini dapat terjadi karena kurangnya ketrampilan dari para petugas bank. Tetapi menonjolkan alasan seperti ini dan bahkan cenderung menyatakannya sebagai faktor utama kiranya kurang bertanggung jawab dan tidak tepat. Kalau seandainya para petugas Bank Rakyat Indonesia bekerja dengan baik dengan kemampuan yang dimilikinya dapat dipastikan kejadian seperti ini tidak akan terjadi atau sesedikitnya ketidakberesan dapat diperkecil. Kiranya perlu diperhatikan bahwa sebelum bank menyanggupi untuk melakukan sesuatu kegiatan tertentu, bank yang bersangkutan perlu memperkirakan kemampuan internnya.

Bank sebagai lembaga kepercayaan pada dasarnya harus dikelola oleh orang-orang yang dapat dipercaya dan yang mempunyai dedikasi. Kasus ketidakberesan pengembalian kredit dalam rangka Program Massal ini tentu merupakan pengalaman pahit bagi kita. Dengan terjadinya kasus seperti ini usaha pemerintah untuk menolong sebagian anggota masyarakat yang kedudukan ekonominya lemah menjadi terganggu dan ini tentu akan berpengaruh kepada usaha pemerataan yang sedang dilaksanakan. Instruksi Presiden untuk menanggulangi hal ini adalah tepat dan hendaknya penjabarannya dilakukan secara tegas dan terarah. Dalam pelaksanaannya, kepada masyarakat perlu ditanamkan unsur kepercayaan dalam menggunakan hak dan kewajibannya dan hendaknya tindakan-tindakan yang akan dilaksanakan jangan justru menyebabkan masyarakat menjadi menghindarkan jasa perbankan. Karena kalau keadaan seperti ini terjadi, usaha-usaha yang akan dilakukan untuk menolong mereka akan bertambah sulit yang berarti usaha pembangunan itu sendiri akan mengalami perlambatan. Di lain pihak, Bank Rakyat Indonesia perlu lebih membenahi dirinya. Para pengelolanya perlu bekerja dengan penuh dedikasi karena mereka lebih banyak berhubungan dengan nasabah yang jumlahnya sangat banyak dan dalam bagian terbesar termasuk ke dalam golongan ekonomi lemah.

Dalam uraian di atas telah dikemukakan beberapa masalah yang berkaitan dengan kegiatan-kegiatan perbankan dalam rangka usaha pembangunan dan pemerataan. Dari masalah-masalah yang dikemukakan terdapat gambaran bahwa bank-bank perlu lebih dibenahi dan membenahi diri dan tindakan-tindakan seperti ini sesuai dan sejalan dengan tuntutan pembangunan yang sedang dan akan dilaksanakan.

NEGARA KESEJAHTERAAN PENG- ANTAR MASYARAKAT ADIL MAK- MUR*

Negara Kesejahteraan (welfare state) adalah hasil institusional pengambilalihan oleh masyarakat dari tanggung jawab legal dan oleh sebab itu formal dan eksplisit bagi kesejahteraan dasar semua warganya. Negara serupa itu muncul bila suatu masyarakat atau kelompok-kelompok pengambil keputusan menjadi yakin bahwa *kesejahteraan perorangan* (di atas ketentuan-ketentuan seperti untuk memelihara ketertiban dan melakukan pertahanan bersama) adalah terlalu penting untuk dibiarkan kepada kebiasaan atau pengaturan-pengaturan informal atau pengertian-pengertian swasta dan oleh sebab itu merupakan *urusan pemerintah*. Dalam suatu masyarakat kompleks bantuan serupa itu dapat diberikan kepada perorangan secara langsung atau, sama seringnya, kepada kepentingan ekonomi yang langsung menyangkut kesejahteraannya. Rubrik ini adalah baru dan tidak ditemukan dalam kamus-kamus politik tradisional, sehingga titik di mana suatu negara, dalam memperluas pelayanan-pelayanan sosial bagi para warga negaranya, mendapat sebutan itu tidak pasti dan dapat diperdebatkan. Istilah "keamanan dasar" atau "kesejahteraan" ditafsirkan dan akan ditafsirkan secara bermacam-macam, dan tafsir kesejahteraan adalah berubah-ubah, khususnya di Amerika Serikat. Pendek kata, suatu laporan mengenai negara kesejahteraan harus bergulat dengan warisan ketidakjelasan yang luas.

Setiap masyarakat, yang buta huruf maupun yang dapat membaca dan menulis, *memikirkan anggota-anggotanya yang dalam kesulitan*. Dalam hal orang-orang alam, hal itu hampir semata-mata dilakukan oleh kelompok-kelompok primer: keluarga kecil atau besar, atau tetangga-tetangga yang

* Diambil dari Harry K. Girvetz, "Welfare State", dalam David L. Sillis, Ed., *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York, 1972), Vol. 16, hal. 512-520, oleh Kirdi Dipoyudo

secara spontan bersama-sama membantu korban-korban bencana. Di antara bangsa-bangsa primitif bantuan bagi yang membutuhkan boleh jadi merupakan hasil sampingan pengaturan-pengaturan institusional lain, tetapi sering dikaitkan dengan cita-cita kemurahan dan cinta kasih yang dirumuskan dengan baik. Di kalangan bangsa Eskimo misalnya, biarpun pemburu mempunyai hak mutlak atas hasil buruannya, dianggap biasa bahwa dia akan membaginya dengan tetangga-tetangganya yang butuh. Di antara orang-orang Australia asli, di lain pihak, membagi hasil buruan itu tidak terserah kepada pemburu tetapi diatur dengan peraturan-peraturan kekerabatan ketat yang memberikan kepada kerabat-kerabat yang lebih tua suatu hak atas suatu bagian. Dalam suatu studi mengenai bangsa Baganda Afrika Timur, John Roscoe berkata bahwa "tiada orang yang pernah lapar karena setiap orang disambut dengan baik untuk ikut makan dengan sesamanya," dan dia mencatat, mungkin secara sedikit berlebih-lebihan, bahwa di antara bangsa-bangsa buta huruf yang hidup pada tepi subsistensi "umumnya adalah suatu peraturan bahwa bila makan tidak cukup, semua sama-sama lapar; bila makan berlimpah, semua ikut makan."¹

Pada waktu masyarakat menjadi lebih kompleks, *tanggung jawab untuk membantu mereka yang dalam kesulitan bisa diambil alih oleh instansi yang berkuasa*, sekalipun hanya seperti ketika Pemerintah Roma mendamaikan massa dengan roti dan sirkus, atau oleh instansi-instansi agama, seperti halnya dengan Gereja Katolik pada Abad Pertengahan, atau oleh gilde-gilde, persaudaraan-persaudaraan dan sebagainya. Berabad-abad lamanya Gereja di Eropa, berpegangan pada kata-kata Yesus dan kata-kata Amos sebelumnya yang memuji cinta kasih dan kebaikan bagi orang miskin, memikul tanggung jawab yang besar untuk mengurangi penderitaan orang. Dia mendirikan rumah-rumah sakit, rumah-rumah yatim piatu dan (secara lebih terbatas) rumah-rumah miskin, kadang-kadang memberikan hadiah dan pinjaman, dan bahkan menampung pelancong-pelancong. Kegiatan serikat-serikat seperti Orde S. Alexius, yang mengubur jenazah-jenazah, Orde S. Lasarus, yang merawat orang-orang lepra, dan perwira-perwira Hospital, yang mengawasi rumah-rumah sakit, adalah tipis. Di Inggris, akibat penyitaan biara-biara dan pemecahan tanah tuan-tuan tanah, memaksa negara memikul beban itu. Misalnya sebuah *undang-undang* tahun 1572 menetapkan agar para penungut pajak dan para pengawas memaksa pembayaran-pembayaran yang sebelumnya sukarela untuk kaum miskin. Kemudian *Old Poor Law* Ratu Elisabeth tahun 1601 secara definitif menerima asas tanggung jawab negara atas perawatan kaum miskin, betapa terbataspun bantuan itu. Undang-undang itu juga memungut pajak khusus untuk kaum miskin dan menentukan jenis-jenis

1 Dikutip dalam Melville J. Herskovits, *Economic Anthropology: A Study in Comparative Economics* (New York, 1952), hal. 31

kebutuhan. Namun dalam periode ini beban tanggung jawab sebenarnya tetap dipikul oleh keluarga dan masyarakat desa sampai revolusi industri dan perkembangan-perkembangan yang menyertainya secara drastis mengubah pola yang berlaku di Eropa dan Amerika. Inggris pada dasawarsa-dasawarsa terakhir abad ke-18 dan awal abad ke-19 merupakan suatu contoh klasik.

I. REVOLUSI INDUSTRI

Industrialisasi dan pergeseran penduduk dari pedesaan ke kota-kota, yang di Inggris dipercepat oleh undang-undang perswastaan (*enclosure acts*), *banyak melemahkan kelompok-kelompok primer*. Banyak fungsi, seperti persiapan makanan, rekreasi dan pendidikan, yang pernah merupakan monopoli keluarga, semakin banyak diambil alih oleh badan-badan lain di daerah industri perkotaan. Kini di kota hampir segala sesuatu yang digunakan oleh keluarga dibuat di luar rumah. Menjadi semakin sulit bagi orang tua dan anak-anak untuk menyumbang pada penghidupan kelompok keluarga, seperti halnya dalam masyarakat agraris pedesaan. Pada waktu yang sama berkembangnya wawasan sekuler merongrong gagasan-gagasan tradisional yang mengatur perpisahan dan perceraian dan sebagai akibatnya *semakin banyak keluarga pecah*. Sesuai dengan itu, keluarga patriarkal tradisional yang menetap, yang sering mencakup tiga generasi dan kerabat-kerabat garis menyimpang, menjadi suatu kelompok dua generasi dan lebih sering satu generasi, kalau tidak pecah sama sekali. Dalam periode di mana jumlah orang tua meningkat dengan cepat, keluarga menjadi *semakin tidak mampu untuk menanggung mereka*, jangankan masalah perawatan mereka yang cacat dan para korban keluarga yang buyar. Sementara itu, periode yang melihat menurunnya peranan keluarga juga menyaksikan meningkatnya mobilitas dan impersonalitas kehidupan kota yang mengendorkan ikatan-ikatan erat yang mengikat tetangga-tetangga.

Terlepas dari impaknya atas kelompok-kelompok primer dan peranan mereka memelihara mereka yang tidak mampu karena usia tua atau ketidakmampuan fisik lain, revolusi industri membuat *kelas baru "orang miskin yang kuat badannya"* menonjol. Baik di Uni Soviet dan RRC maupun di Inggris dan Amerika Serikat pada abad ke-19, akumulasi modal secara besar-besaran yang diperlukan untuk melancarkan industrialisasi yang cepat dan berlanjut hanya dapat dicapai secara yang merugikan taraf hidup rata-rata buruh-konsumen. Kalau kaum buruh konsumen tidak mampu memberikan perlawanan yang efektif, secara politik dengan memberikan suara mereka atau secara ekonomi lewat serikat-serikat buruh yang kuat, *cepatnya industrialisasi itu sendiri pasti menimbulkan kemiskinan yang luas*. Sarana-sarana itu tidak tersedia di Inggris atau Amerika secara nyata sebagian besar

abad ke-19, tidak lebih banyak daripada di Uni Soviet dan RRC dewasa ini. Memang, kemiskinan di antara "kaum miskin kekar" tidaklah asing pada jaman Ratu Elisabeth, tetapi *revolusi industri meningkatkan jumlah mereka dan memusatkan mereka di kota-kota*, di mana mereka tidak mempunyai peluang untuk melengkapi pendapatan mereka.

Bersamaan dengan itu sistem industri *membuat lebih parah jenis ketergantungan akibat pengangguran terpaksa*. Terlepas dari pengangguran siklis, penawaran tenaga kerja di negara industri Amerika dan Ingeris, kecuali dalam periode perang dan persiapan perang, umumnya melebihi permintaan, dan secara demikian bukan saja *menekan upah* mereka yang bekerja tetapi juga *menciptakan pengangguran dan ketergantungan terpaksa*. Bila ini dan pengangguran friksional yang menyertai berfungsinya setiap perekonomian yang kompleks ditambahkan pada *pengangguran massa* akibat fluktuasi-fluktuasi siklus bisnis (pengangguran siklis), masalah menghidupi kaum miskin mendapat dimensi yang baru dan besar. Berbeda dengan masyarakat-masyarakat sebelumnya di mana kesulitan adalah akibat panen yang gagal atau lain-lain bencana yang tidak dapat dihindari, atau akibat kekurangan sumber-sumber daya yang kronis, *kesulitan kini disebabkan pengaturan-pengaturan institusional* yang bersama-sama mencegah orang-orang menggunakan tenaga kreatif mereka dan menggabungkan upah-upah yang menurun dengan harapan-harapan yang meningkat. *Dalam suasana itulah negara kesejahteraan muncul*.

Akan tetapi segera diajukan *argumentasi yang berusaha membenarkan pengangguran dan kemiskinan dan menentang campur tangan pemerintah*. Para penganggur dianggap malas dan bodoh, sifat-sifat yang dikira bawaan dan hanya dapat diatasi oleh desakan kebutuhan dan suap keuntungan yang besar. Kaum miskin adalah orang-orang yang tidak melihat ke depan dan tidak mempunyai inisiatif: kemiskinan adalah sekaligus hukuman kemalasan dan inkompetensi. Manipulasi putusan pasar bebas mengenai kompensasi yang diterima oleh orang-orang dengan memberi mereka pendapatan bila mereka sakit, tua atau menganggur akan menyabot satu-satunya mekanisme yang tersedia untuk mengukur imbalan dengan jasa. Orang-orang yang benar-benar produktif dan berinisiatif akan dihukum untuk memberi makan kepada kaum pemalas dan sebagai akibatnya produktivitas pasti akan menurun dan bagian semua orang akan berkurang. Kalau silogisme ahli-ahli ekonomi gagal meyakinkan orang-orang mengenai hal-hal itu, selalu mungkin menggunakan kewibawaan ahli-ahli teologi untuk menunjukkan bahwa kemiskinan adalah hukuman bagi kejahatan dan kekayaan imbalan keutamaan dan secara demikian memberikan "jaminan yang memberi hati bahwa kepincangan pembagian harta benda dunia ini diatur oleh Kebijakan Tuhan, yang dalam perbedaan-perbedaan ini, seperti dalam rahmat khusus, mengejar maksud-

maksud rahasia yang tidak dikenal manusia".¹ Bila ini ditambah bobot Malthus, demografi baru dan kemudian ajaran Darwinisme sosial, maka tampak sangat jelas — paling tidak bagi para pedagang dan pengusaha yang makmur — bahwa *kaum miskin harus diserahkan kepada amal swasta kalau tidak kepada usaha mereka sendiri*.

Pandangan-pandangan serupa itu dipaparkan dengan bermacam-macam tingkat elokuensi oleh banyak penulis, dari Daniel Defoe,² Bernard Mandeville³ dan Arthur Young⁴ sampai Spencer⁵, Dicey⁶ dan Calvin Coolidge. Tetapi kendati semua oposisi itu, terdapat *sepakat kata umum bahwa harus diberikan bantuan pemerintah*. Tetapi bantuan itu *harus kecil dan diberikan secara yang begitu merendahkan* bagi penerima sehingga dia, kalau kuat badannya, akan menerima pekerjaan, tidak perduli betapa buruk pun syarat-syaratnya. Dan syarat-syarat kerja pada abad ke-19, bahkan setelah ditetapkan banyak undang-undang mengenai pabrik-pabrik, benar-benar buruk. Untuk mereka yang tidak berhasil menemukan pekerjaan, sejak 1576 didirikan di Inggris *rumah-rumah miskin*, dan rumah-rumah ini diper-tahankan berdasarkan *Poor Law* Ratu Elisabeth tahun 1601 bersama-sama dengan *rumah-rumah amal* (alms houses) untuk orang-orang sakit dan untuk praktek melatih dan mengontrak anak-anak miskin. Rumah-rumah miskin dan rumah-rumah amal serupa itu, seperti dilukiskan dalam Dickens, *Oliver Twist*, adalah *sangat suram dan lebih mirip dengan penjara* daripada tempat-tempat belas kasihan. Sifat keras itu sedikit dikurangi dalam suatu periode ketika Inggris takut bahwa gagasan-gagasan revolusi Perancis bisa menyeberangi Kanal, dan tahun 1795 apa yang disebut sistem Speenhamland menyajikan minimum subsistensi dengan memberikan kepada kaum buruh yang upahnya di bawah tingkat subsistensi suatu tunjangan dari kas negara dengan tambahan tunjangan bagi setiap anak. Akan tetapi *New Poor Act* tahun 1834, yang berusaha mengurangi anggaran yang meningkat untuk bantuan kaum miskin dan mencegah meluasnya jumlah penerima bantuan, menghidupkan kembali sifat keras yang lama. Filsafatnya yang keras, hasil perpaduan utilitarisme Bentham dan aliran ekonomi Manchester, menguasai politik Inggris dan Amerika sampai abad ke-20.

- 1 Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (New York, 1930), hal. 177. Terjemahan dari revisi edisi Jerman tahun 1920 oleh Talcott Parsons
- 2 Daniel Defoe, *Giving Alms No Charity, and Employing the Poor a Grievance to the Nation* (1704)
- 3 Bernard Mandeville, *Fable of the Bees: Or, Private Vices, Public Benefits* (1714)
- 4 Arthur Young, *Farmer's Tour Through the East of England* (1771)
- 5 Herbert Spencer, *Social Statics: The Conditions Essential to Human Happiness Specified, and the First of Them Developed* (London — New York, 1954)
- 6 Alberti Venn Dicey, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England During the Nineteenth Century* (London — New York, 1914)

2. LAHIRNYA NEGARA KESEJAHTERAAN

Filsafat negara kesejahteraan sama sekali berlainan. *Kemiskinan dan ketergantungan bukan lagi dilihat sebagai bukti kegagalan pribadi.* Terlepas dari mereka yang terganggu fisiknya, kaum buruh yang terlalu kecil upahnya dan menganggur atau hanya kadang-kadang bekerja dianggap menjadi miskin bukan karena kesalahan mereka sendiri. Di mana penawaran tenaga kerja selalu melebihi permintaan dan kesempatan tidak sama, orang berpendapat bahwa *pasar bebas dalam sangat banyak kasus gagal memberikan imbalan sesuai dengan jasa.* Ketika kekayaan hasil industri modern meningkat, maka dikemukakan bahwa tersedia cukup untuk menyediakan bagi semua orang, termasuk mereka yang mengalami hambatan fisik atau mental, penghidupan yang memadai tanpa menghukum atau merusak secara tidak wajar inisiatif orang-orang yang berbakat dan berinisiatif. *Suatu pendapatan yang cukup besar untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar kehidupan secara memadai dianggap sebagai hak setiap warga masyarakat.* Kalau pendapatan seorang kurang dari itu, dia harus ditambah bukan sebagai tindakan amal tetapi sebagai *tindakan keadilan sosial.*

Diakui bahwa kemalasan dan kekurangan tanggung jawab adalah umum, tetapi ini sebagian besar memerlukan pendekatan seorang dokter yang mengobati penyakit dan bukan hakim dan pemenjara yang menghukum suatu kejahatan. Bahkan kejahatan itu sendiri, seperti kemiskinan, dalam negara kesejahteraan sebagian besar lebih dilihat sebagai *akibat disorganisasi pribadi dan sosial* yang bisa disembuhkan daripada manifestasi dosa asal yang tidak bisa diberantas. Akhirnya, para pendukung negara kesejahteraan mengatakan bahwa harga kemiskinan luas dalam era harapan-harapan yang meningkat adalah *ketidakstabilan sosial* pada skala yang tidak dikenal dalam masyarakat-masyarakat pra-industri, di mana kemiskinan tidak bisa dihindari dan oleh sebab itu dianggap biasa; dan mereka mengatakan bahwa harapan-harapan serupa itu hanya dapat, kalau dapat, disia-siakan dengan melepaskan demokrasi itu sendiri.

Itulah orientasi umum dari apa yang juga disebut *negara pelayanan sosial.* Akan tetapi negara kesejahteraan tidak dibawa secara lengkap dari cetak-cetak biru arsitek-arsitek sosial ke tanah Inggeris, Eropa kontinental dan Amerika Serikat. Sejarahanya berbeda dari negara ke negara.

Di *Inggeris* negara kesejahteraan lahir dari usaha-usaha untuk mengurangi kesalahan-kesalahan sistem pabrik dan untuk memperbaiki institusi-institusi penal dan bantuan di luar. Akan tetapi usaha-usaha untuk humanisasi sistem pabrik dan memperlunak ketentuan-ketentuan *Poor Law* tahun 1834 semakin tampak sebagai tambal sulam belaka. Fajar jaman

humanitarianisme yang lebih peka terhadap penderitaan manusia daripada jaman-jaman sebelumnya telah menyingsing. Kaum buruh yang mendapat hak suara dan semakin baik organisasinya menuntut pembaharuan yang mendalam. Survei-survei sejarah seperti Charles Booth, *Life and Labour of the People of London*,¹ dan B.S. Rowntree, *Poverty: A Study of Townlife*,² merupakan dokumentasi adanya kemiskinan mencekam yang luas di "lokakarya dunia". Akhirnya pada tahun 1905, Inggris di bawah tekanan pengangguran luas *meninjau kembali administrasi undang-undang fakir miskinnya secara menyeluruh*. Komisi Kerajaan untuk *Undang-undang Fakir Miskin dan Bantuan Kesengsaraan* yang dibentuk untuk itu dikenal karena *laporan minoritasnya*, yang dipimpin Beatrice Webb. Antara lain laporan ini mengusulkan pencabutan undang-undang fakir miskin yang kuno dan pengantiannya dengan suatu *program asuransi sosial yang menyeluruh* (1909).³ Rekomendasi ini, bersama-sama dengan kesannya mengenai program asuransi sosial di Jerman, ikut mempengaruhi keputusan historis David Lloyd George untuk mensponsori program asuransi pengangguran dan kesehatan yang kemudian dimuat dalam *National Insurance Act* tahun 1911. Perundang-undangan ini, yang sebagian besar disiapkan oleh William H. Beveridge, arsitek utama negara kesejahteraan di dunia Anglofon, melancarkan Inggris dengan program yang sejak itu diperluas untuk menyajikan asuransi bagi seluruh rakyat "dari buaian sampai liang kubur". Laporan Beveridge tahun 1942 yang terkenal dan *National Health Service Act* serta *National Insurance Act* tahun 1946 merupakan tonggak-tonggak sejarah. Dewasa ini suatu program dasar jaminan sosial di Inggris, Australia dan Selandia Baru dianggap soal biasa oleh semua partai, dan tidak lagi diperdebatkan kecuali perinciannya.

Akibat-akibat buruk industrialisme dirasakan lebih lamban di *Jerman* dan pengobatannya dilakukan lebih cepat. Suatu sistem nasional asuransi sosial ditetapkan pada 1880-an oleh Bismarck. Kanselir besi itu karena bertekad untuk melawan himbuan Marxisme dan menyadari bahwa suatu kelas buruh yang sehat dan puas akan memperkuat Jerman serta menginginkan agar kaum buruh Jerman menyatukan diri mereka dengan negara, dengan mengambil alih gagasan-gagasan ahli-ahli ekonomi seperti Adolf Wagner dan Gustav von Schmoller, *mewajibkan asuransi sosial dan menetapkannya untuk seluruh bangsa Jerman*. Programnya diperluas sesudah Perang Dunia I untuk mencakup asuransi pengangguran maupun hari tua dan kesehatan. Austria,

1 Charles Booth dll., *Life and Labour of the People in London*, 17 vols. (London, 1902-1903)

2 Benjamin Seebohm Rowntree, *Poverty: A Study of Town Life* (London — New York, 1922)

3 Sidney Webb dan Beatrice Webb, Ed., *The Break-up of the Poor Law* (London — New York, 1909). Ini adalah Bagian I dari Laporan Minoritas. Bagian II diterbitkan sebagai *The Public Organisation of the Labour Market*

negara-negara Skandinavia, Nederland dan akhirnya Perancis serta Italia menyusulnya.

Pada tahun 1930-an hanya *Amerika Serikat* di antara negara-negara yang mengalami revolusi industri tidak mempunyai suatu program jaminan sosial yang menyeluruh. Kekayaannya yang besar, penduduknya yang poliglot (banyak bahasa), wilayahnya yang luas dan mempunyai katup keamanan (safety valve), dan suatu sistem pemerintahan "checks and balances" yang menghambat aksi sosial desisif kecuali dalam periode-periode darurat, semuanya itu bersama-sama menunda pembaharuan fundamental. *Diperlukan depresi besar*, yang memaksa berjuta-juta tenaga kerja menganggur untuk waktu lama dan menyajikan paradoks kemiskinan massa di tengah-tengah potensi kemakmuran, untuk mendorong negara mengambil tindakan.

Program hasilnya, yang dikembangkan selama bertahun-tahun, ditujukan pada *sebab-sebab pokok ketidakpastian*: (a) pendapatan yang tidak memadai bagi mereka yang bekerja; (b) ketidakmampuan akibat kecelakaan, sakit, usia muda, hari tua, ditinggal mati dan melahirkan; dan (c) pengangguran.

3. PROGRAM NEGARA KESEJAHTERAAN

a. Menaikkan Pendapatan Pekerja

Perbaikan pendapatan dapat dicapai dengan meningkatkan jumlah barang yang dihasilkan atau dengan membagi barang-barang yang tersedia secara yang lebih adil. Mengingat adanya perbedaan-perbedaan pendapatan yang menyolok, pemikiran pertama negara kesejahteraan pada tahap awalnya ialah mewujudkan *keadilan membagi*. Pemerintah dapat mencapainya dengan: (1) menambah jumlah *pelayanan umum*; (2) dengan suatu sistem *perpajakan progresif* dan bermacam-macam pajak yang dipungut dari para majikan untuk kepentingan karyawan-karyawan mereka; (3) dengan mempermudah tumbuhnya suatu *gerakan buruh yang kuat* yang memungkinkan kaum buruh mengadakan tawar menawar berdasarkan persamaan dengan majikan-majikan mereka dan suatu *gerakan konsumen* yang memungkinkan para konsumen mengadakan tawar menawar secara efektif dengan para penjual; dan (4) dengan *perundang-undangan upah minimum*.

Perluasan Pelayanan Umum

Pendapatan nyata jelas meningkat bila masyarakat menyediakan pelayanan-pelayanan bebas seperti *pendidikan, rekreasi dan perumahan* bagi

mereka yang tidak akan menikmatinya tanpa bantuan itu. Dalam keadaan tertentu dapat diberikan komoditi-komoditi secara cuma-cuma (misalnya kelebihan hasil pertanian, makan siang di sekolah) dan bahkan tanah (misalnya *Homestead Act* Amerika Serikat tahun 1862). Harus ditekankan bahwa di mana terjadi suatu pemindahan nilai-nilai nyata secara langsung, filsafat negara kesejahteraan menafsirkan keadilan membagi bukan saja sebagai mewajibkan pemindahan serupa itu tetapi sebagai menuntutnya tanpa referensi pada pendapatan penerima dan *sebagai pelaksanaan suatu kewajiban sosial*. Pemeriksaan kekayaan dilarang dalam negara kesejahteraan. Amerika Serikat adalah satu-satunya negara industri yang tidak memasukkan salah satu pelayanan yang paling dasar, yaitu perawatan kesehatan (medicare), di antara pelayanan-pelayanan yang diberikan atas dasar itu. Karena kota-kota menjadi korban arteriosclerosis akibat terlalu banyaknya mobil, negara kesejahteraan bisa merasa lebih ekonomis maupun manusiawi untuk menyediakan juga *pengangkutan cuma-cuma*. Dapat dipikirkan bahwa bahkan *pelayanan-pelayanan arsitek* suatu saat dapat ditambahkan pada daftar sebagai satu-satunya cara untuk menggalakkan penggunaan rancangan baik dalam gedung-gedung dan rumah-rumah kita dan secara demikian menyelamatkan kota-kota dari pandangan buruk di mana-mana.

Sistem Perpajakan Progresif

Salah satu sarana yang lebih awal untuk melaksanakan *pembagian kembali pendapatan adalah penggunaan sistem pajak progresif*, yang di Amerika Serikat dimungkinkan dengan penerimaan amandemen ke-16 pada konstitusi pada tahun 1913. Memang, sejauh mana pajak pendapatan dan warisan di negara itu telah ikut mewujudkan perubahan dalam pembagian pendapatan banyak diperdebatkan. Ada yang mengatakan, seperti P.J. Strayer, bahwa "praktek-praktek sekarang ini adalah begitu buruk sehingga secara serius memperlemah pajak pendapatan sebagai sarana pembagian kembali pendapatan" dan "bahwa pajak pendapatan pribadi seperti dilaksanakan sekarang ini tidaklah alat pembagian kembali pendapatan yang seefektif perkiraan umum."¹

Biarpun penetapan pajak progresif pada prinsipnya merupakan suatu modifikasi penting dari sistem tradisional hak-hak milik, agar berarti hal itu *harus dilaksanakan secara ketat dan konsisten*. Pelaksanaan serupa itu terjadi dengan baik di negara-negara Skandinavia dan Inggris, kurang baik di

1 Paul J. Strayer, "The Individual Income Tax and Income Distribution", dalam *American Economic Review*, 45, No. 2, hal. 430-431

Amerika Serikat dan kurang baik lagi di Italia. Ini mungkin merupakan suatu faktor penting popularitas komunisme.¹

Undang-undang Perburuhan dan Konsumen

Perundang-undangan yang menggalakkan *tawar menawar kolektif* sebagai suatu faktor untuk mempengaruhi pembagian pendapatan mula-mula menyingkirkan larangan hukum dan ketidakmampuan serikat-serikat buruh dalam periode Hochkapitalismus dan kemudian, seperti di Amerika Serikat, menuntut kepada para majikan agar melakukan tawar menawar kolektif dengan para karyawan mereka lewat serikat-serikat pilihan mereka sendiri. Tuntutan serupa itu dimuat dalam *Magna Charta* perburuhan Amerika, yaitu *National Labor Relations Act* tahun 1935.

Gerakan konsumen Amerika, biarpun menerima sedikit dorongan legislatif, ketinggalan terhadap organisasi-organisasi konsumen di lain-lain negara. Mungkin ini menerangkan ketidakmampuan para pendukung negara kesejahteraan di Amerika Serikat untuk melindungi para konsumen secara lebih efektif terhadap pemalsuan obat-obatan, merk yang salah, pengepakan yang menipu dan lain sebagainya.²

Undang-undang Upah Minimum

Mungkin penyimpangan yang paling besar dari praktek ekonomi tradisional adalah diterimanya *undang-undang upah minimum*. *Fair Labor Standards Act* Amerika Serikat tahun 1938, yang sejak itu diperbaiki untuk mencakup hampir semua tenaga kerja Amerika dan meningkatkan upah minimum per jam, mengantarkan Amerika Serikat jauh menuju negara kesejahteraan.³

Perdebatan Produktivitas

Setelah mekanisme-mekanisme itu disebutkan, haruslah ditegaskan bahwa *faktor penghambat* setiap pembagian kembali pendapatan adalah *titik di mana inisiatif dan usaha kehilangan dorongan sehingga produktivitas menurun*. Titik di mana hal itu terjadi merupakan bahan debat yang hangat antara para pendukung dan penentang negara kesejahteraan. Bahwa terdapat titik serupa itu, yang berbeda-beda menurut situasi sejarah, mudah diterima; tetapi para pendukung negara kesejahteraan mengemukakan bahwa tidak ada

1 Lihat "Taxation", dalam *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York, 1972), vol. 15, hal. 521-560

2 Lihat "Labor Unions", *ibid.*, vol. 8, hal. 516-546

3 Lihat N. Arnold Tolles, "Wage and Hour Legislation", *ibid.*, vol. 16, hal. 418-424

sesuatu konstan yang disebut "kodrat manusia" (human nature) yang dapat digunakan sebagai referensi untuk memecahkan persoalan itu. Mereka akan menambahkan bahwa di Amerika Serikat, di mana pada boom tahun 1947 sepersepuluh penduduk yang teratas menerima bagian yang lebih besar dari pendapatan nasional (33%) daripada keenam sepersepuluh penduduk yang terbawah, titik itu jauh belum dicapai.

Soal ini adalah relevan karena mengarahkan perhatian pada *produktivitas sebagai variabel dalam menentukan kompensasi yang memadai*. Para pendukung negara kesejahteraan kini lebih banyak memberikan perhatian daripada sebelumnya kepada soal *potensi produksi*, dan misalnya minta perhatian untuk jurang yang menyolok antara potensi produksi perekonomian Amerika dan besarnya pendapatan nasional kotornya. Mereka semakin menekankan *perlunya diambil tindakan-tindakan untuk meningkatkan produksi*, karena implikasi-implikasi sosial tindakan-tindakan serupa itu kiranya akan kurang eksplosif daripada suatu pembagian kembali pendapatan.¹

b. Bantuan Kepada yang Terganggu Kemampuannya

Tindakan-tindakan yang diambil untuk menjamin pendapatan yang lebih memadai bagi mereka yang bekerja hanya sebagian berlaku untuk mereka yang tidak mampu bekerja karena gangguan kemampuan fisiknya. Kita bedakan *dua kelompok besar*: mereka yang terlalu terganggu untuk mencari nafkah seperti anak-anak, orang gila atau terganggu ingatannya, dan orang buta; dan mereka yang biarpun terganggu pernah mempunyai pendapatan hasil kerja mereka.

Negara kesejahteraan memberikan *bantuan langsung* bagi perawatan dan kehidupan yang memadai untuk kelompok yang pertama, dan di mana tepat menekankan *rehabilitasi*. Program-program yang pertama tidak melakukannya. Jenis-jenis kebutuhan dibedakan dan sesuai dengan itu *program-program dibedakan* secara sistematis. Hal ini sangat berbeda dengan masa lampau ketika orang-orang yang terganggu ingatannya dicampur dengan orang-orang tua, sakit, buta dan lumpuh, dan bahkan ibu-ibu dan anak-anak di lembaga yang sama. Di Amerika Serikat bantuan untuk mereka yang terganggu kemampuannya itu dilaksanakan secara tidak sempurna lewat suatu kombinasi bantuan federal, negara bagian dan lokal. Partisipasi federal secara besar-besaran baru dimungkinkan oleh *Social Security Act* tahun 1935. Undang-undang ini, seperti *National Labor Relations Act* tahun 1935 dan *Fair Labor Standards Act* tahun 1938, merupakan salah satu dari keempat sokoguru negara kesejahteraan yang berkembang di Amerika Serikat.

1 Lihat "Productivity", *ibid.*, vol. 12, hal. 523-536

Kelompok yang kedua, yaitu mereka yang terganggu kemampuannya tetapi pernah mendapat gaji atau upah, harus menghadapi ancaman ganda kehilangan kemampuan mendapat upah atau gaji dan biaya perawatan, dalam kasus hari tua, kecelakaan, dan sakit. *Asuransi sosial wajib* telah menjadi sarana klasik untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan mereka. Sarana ini menuntut agar masyarakat menabung dan menuntut kepada para warganya agar menabung dalam periode mereka mendapat balas karya, jumlah-jumlah kecil sebagai jaminan terhadap ketidakmampuan mendatang yang diharapkan maupun tidak. Premi dan pembayaran-pembayaran biasanya berbeda-beda menurut besarnya pendapatan yang bersangkutan, paling tidak sampai batas-batas tertentu. Dalam sementara kasus jaminan itu adalah untuk biaya perawatan (seperti halnya dengan korban penyakit atau kecelakaan), dalam lain-lain kasus untuk hilangnya penghasilan (seperti halnya dengan bantuan federal untuk orang-orang tua). Suatu negara kesejahteraan yang dewasa menjamin keduanya.

Penerapan pertama asas asuransi sosial wajib di Amerika Serikat adalah sehubungan dengan kecelakaan-kecelakaan dalam industri, yang banyaknya dapat dilihat dari kenyataan bahwa para pekerja selama Perang Dunia I lebih banyak menderita kecelakaan daripada Pasukan Ekspedisi Amerika. Biaya *asuransi kecelakaan industri* mula-mula dilihat sebagai sebagian resiko yang diambil oleh seorang pekerja bila menerima pekerjaan, tetapi kini umumnya dilihat sebagai *bagian biaya produksi dan dibebankan pada para majikan*. Biaya asuransi hari tua dan kesehatan umumnya dibagi antara majikan dan karyawan (banyak jenis orang yang berusaha sendiri kini termasuk juga), biarpun kadang-kadang pemerintah memberikan sumbangannya.¹

c. Pengangguran dan Negara Kesejahteraan

Negara kesejahteraan bukan saja memikirkan untuk menjamin suatu pendapatan yang memadai bagi mereka yang bekerja dan untuk menjaga mereka yang tidak mampu bekerja, melainkan juga menangani masalah mereka yang *mampu bekerja tetapi tidak bekerja karena kekuatan-kekuatan di luar kekuasaan mereka*. Dalam kasus-kasus itu biasanya dibedakan antara *pengangguran friksional* dan *pengangguran siklis*. Bila pengangguran siklis menjadi parah, orang menyebutnya pengangguran massa.

Pengangguran friksional dibatasi oleh William Beveridge sebagai "pengangguran yang disebabkan karena orang-orang yang merupakan suplai tenaga kerja tidak dapat ditukarkan secara penuh dan dipindahkan, sehingga tenaga-tenaga kerja yang mengganggur, biarpun ada permintaan akan tenaga

¹ Lihat "Aging: Economic Aspects", *ibid.*, vol. 1, hal. 196-201

kerja, bukan jenis yang dibutuhkan atau di tempat yang tepat untuk memenuhi kebutuhan itu."¹ Pekerja-pekerja bisa disingkirkan peralatan yang menghemat tenaga kerja atau peralatan yang asing bagi mereka, karena keadaan iklim atau fluktuasi musiman dalam pasar (pengangguran musiman), karena perbedaan pendapat dengan majikan mengenai syarat-syarat kerja, karena kegagalan perusahaan tempat mereka bekerja, atau karena mereka dalam transit dari pekerjaan yang satu ke yang lain. Mereka adalah korban pengangguran friksional. Pengangguran semacam itu, biarpun dapat dikurangi menjadi minimum seperti terungkap dalam pengalaman Amerika Serikat selama perang, tidak dapat dihindari dan bisa meliputi 2% angkatan kerja. Dalam suatu negara dengan banyak penduduk seperti Amerika Serikat, dengan 70 juta orang angkatan kerja, sangat banyak orang bisa menjadi korban.

Dalam periode sebelum negara kesejahteraan, para korban pengangguran friksional sebagian besar *dibiarkan pada usaha mereka sendiri* atau terpaksa mencari bantuan pemerintah atau swasta. Kini di setiap negara yang maju perekonomiannya, sejak Bismarck melaksanakan "sosialisme dari atas" di Jerman, masalah pengangguran friksional itu pada pokoknya dihadapi dengan *asuransi pengangguran wajib*. Di Amerika Serikat asuransi serupa itu, tidak terdapat secara luas sampai dimasukkan dalam *Social Security Act* tahun 1935.

Akan tetapi, seperti sering dikemukakan, sekalipun pembayaran pengangguran dapat memecahkan masalah kekurangan, *masalah pengangguran terpaksa dengan akibat-akibat demoralisasinya tetap*. Oleh sebab itu harus diambil tindakan-tindakan untuk *mempermudah penempatan kembali* para pekerja yang tersisih dengan melatih mereka lagi untuk pekerjaan yang cocok dengan kemampuan-kemampuan mereka, dengan memberikan nasihat-nasihat yang memadai, dan dengan membuka kantor-kantor pengangguran. Semuanya itu merupakan bagian perlengkapan negara kesejahteraan.

Secara tradisional, pengangguran friksional dilihat sebagai *pengangguran jangka pendek*. Belakangan ini semakin banyak perhatian diberikan kepada pengangguran yang kerap kali dilukiskan sebagai *pengangguran friksional yang berkepanjangan* dan secara lebih teknis disebut *pengangguran struktural*. Pengangguran struktural melibatkan pekerja-pekerja yang menjadi penganggur tidak sebagai akibat resesi atau depresi tetapi perubahan-perubahan besar-besaran dalam teknologi, pergeseran kesenangan konsumen, dan pengembangan produk-produk baru. Faktor lain adalah perubahan-perubahan dalam komposisi angkatan kerja: tambahan banyak tenaga kerja

1 William Henry Beveridge, *Full Employment in a Free Society* (New York, 1945), hal. 408-409

muda akibat terus meningkatnya jumlah penduduk; banyaknya pekerja tua akibat semakin panjangnya masa hidup; pekerja-pekerja wanita; atau anggota-anggota kelompok-kelompok minoritas yang sebelumnya tidak bekerja. Pengangguran struktural serupa itu tidak terikat dengan fluktuasi-fluktuasi dalam siklus bisnis dan oleh sebab itu disebut sangat lama (*secular*). Akan tetapi sejauh bukan saja lebih berkepanjangan tetapi juga *bisa lebih luas* daripada pengangguran friksional, pengangguran struktural harus dilihat sebagai *pengangguran massal*, sehingga seperti pengangguran siklis, dia akhirnya akan menguras sumber-sumber daya bahkan sistem asuransi pengangguran yang paling murah.

Selain itu para pendukung filsafat yang mendasari negara kesejahteraan mengatakan bahwa sebab musababnya pengangguran struktural lebih dekat dengan pengangguran siklis daripada dengan pengangguran friksional. Pengangguran friksional sebagian besar tidak dapat dihindari dan kita hanya dapat memperlunak akibat-akibatnya. Di lain pihak, para korban pengangguran struktural tidak mempunyai pekerjaan karena hal-hal yang sama seperti pengangguran siklis: tidak karena mereka pada dasarnya tidak dapat ditempatkan/dipekerjakan tetapi *karena tiada cukup permintaan akan jasa-jasa mereka*; perekonomian tidak berputar pada tingkat yang cukup tinggi untuk memanfaatkan seluruh angkatan kerja. Misalnya Walter W. Heller, bekas ketua Dewan Penasihat Ekonomi Presiden Amerika Serikat, menyatakan pada kesempatan dengar pendapat di depan Komite Senat untuk Tenaga Kerja dan Kesejahteraan Umum:

"Sementara orang menyebutkan sebagai sebab meningkatnya pengangguran pada tahun-tahun terakhir ini berubahnya ciri-ciri angkatan kerja dan bukan kekurangan permintaan total. Menurut pendapat ini, pengangguran baru ini terpusat di antara pekerja-pekerja yang pada dasarnya tidak dapat dipekerjakan karena kelamin, usia, lokasi, pekerjaan atau ketrampilan Fakta-fakta jelas menyangkal keterangan meningkatnya pengangguran selama 8 tahun terakhir ini. Tiada bukti bahwa Pengangguran keras (*hard-core*) itu meningkat 1% dari angkatan kerja."¹

Perbedaan yang disebutkan Heller itu adalah sangat penting karena - kalau dia benar - harus disimpulkan, bahwa negara kesejahteraan tidak dapat membatasi diri untuk hanya memikirkan akibat-akibat pengangguran struktural, tetapi, seperti halnya dengan pengangguran siklis atau *massal* harus *menangani sebab-sebabnya itu sendiri*.

Karena alasan-alasan ini dan oleh sebab bantuan langsung, maupun pembayaran-pembayaran asuransi ataupun program kesejahteraan manapun yang disebutkan di atas akan dapat mengatasi sebab-sebab pengangguran *massal*,

1 U.S. Congress, Senate, Committee on Labor and Public Welfare, *Unemployment Situation and Outlook: Hearings Before the Sub-committee on Employment and Manpower*, 87th Congress, 1st Session, 22 Pebruari — 9 Maret 1961 (Washington, 1961)

baik jangka panjang (sekuler) maupun siklus, maka para pendukung negara kesejahteraan berpendapat bahwa, dalam kata-kata Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, yang kini masyhur: "Harus merupakan suatu fungsi Negara untuk melindungi para warganya terhadap pengangguran massal, seperti Negara kini berfungsi untuk melindungi para warganya terhadap serangan dari luar dan terhadap perampokan serta kekerasan dalam negeri."¹ Di antara ahli-ahli ekonomi Amerika, Alvin H. Hansen dalam karyanya *Economic Policy and Full Employment*, merintis jalan dengan menyatakan bahwa kalau "hak atas tanah bebas adalah semboyan peluang ekonomi seratus tahun yang lalu, maka hak atas pekerjaan yang berguna, memberi penghasilan dan teratur adalah lambang peluang ekonomi dewasa ini" dan bahwa "program penempatan penuh dewasa ini melibatkan hak-hak asasi manusia selama 80 sampai 90% penduduk tidak dapat menemukan penghidupan selain dengan mendapatkan suatu pekerjaan"²

Adalah argumentasi serupa itu yang menjiwai kertas putih mengenai kebijaksanaan penempatan yang dikeluarkan pada tahun 1944 oleh pemerintah koalisi Inggris dan di Amerika Serikat *Employment Act* tahun 1946. Undang-undang ini merupakan *sokoguru keempat* negara kesejahteraan Amerika Serikat, dan melangkah lebih jauh daripada kertas putih Inggris dengan menegaskan: "Kebijaksanaan dan tanggung jawab Pemerintah Federal yang berlanjut adalah menggunakan segala sarana praktis untuk memajukan maksimum penempatan, produksi dan daya beli, lagi pula mengkoordinasikan dan memanfaatkan segala rencana, fungsi dan sumber dayanya dengan maksud untuk menciptakan dan mempertahankan, dengan cara yang dimaksud untuk membina dan memajukan usaha kompetitif bebas dan kesejahteraan umum, syarat-syarat di mana akan tersedia kesempatan-kesempatan kerja yang bermanfaat, termasuk usaha sendiri, untuk mereka yang mampu, mau dan mencari pekerjaan."³

Sekalipun undang-undang itu tidak membentuk suatu mekanisme untuk memerangi pengangguran dan banyak keahlian tafsir digunakan mengenai kata-kata "maksimum penempatan, produksi dan daya beli", tindakan ini, yang dijiwai oleh kekhawatiran akan terulangnya pengangguran massal, merupakan suatu *komitmen penting*, terutama karena dalam Senat orang-orang republikain di bawah pimpinan Robert A. Taft, bergabung dengan kaum demokrat dalam pembuatannya. Secara tradisional, pengangguran massal dianggap sebagai sesuatu yang mirip dengan suatu bencana alam yang berakhirnya harus dinantikan dalam ruang di bawah rumah seperti orang

1 William Henry Beveridge, *op. cit.*, hal. 29

2 Alvin H. Hansen, *Economic Policy and Full Employment* (New York — London, 1947), hal. 16

3 Declaration of Policy, sec. 2

menantikan berakhirnya suatu tornado. *Employment Act* tahun 1946 menganggap bahwa *pengangguran massal dapat ditangkis* dan menyatakan bahwa hal ini menjadi *tanggung jawab pemerintah*.

Logika komitmen ini hampir secara otomatis membawa orang untuk menerima suatu kebijaksanaan fiskal dan moneter yang perlu bagi penyehatan ekonomi dan oleh sebab itu sebagai suatu bagian integral program kesejahteraan. Secara demikian di atas bangunan negara kesejahteraan melayang kehadiran John Maynard Keynes, yang karyanya *General Theory of Employment, Interest and Money* (1936)¹ merupakan kitab suci mayoritas ahli ekonomi depresi dan postdepresi. Memang, kitab-kitab suci, baik versi St. James maupun St. John, dapat direvisi di dunia Barat. Akan tetapi penolakan Keynes yang tegas terhadap dalil klasik bahwa depresi-depresi dapat memperbaiki dirinya sendiri kalau upah-upah dibiarkan menurun; persepsinya mengenai kaitan antara tingkat upah dan permintaan efektif; pengakuannya terhadap peranan kebijaksanaan fiskal, khususnya pembelanjaan defisit, dalam membetulkan kontraksi ekonomi; dan di atas semuanya itu teorinya mengenai stagnasi sekuler, yang minta perhatian untuk tendensi suatu perekonomian kapitalis yang maju untuk menemukan keseimbangan pada suatu tingkat pengangguran bila tiada kebijaksanaan fiskal — semuanya itu lestari dan telah menjadi bagian filsafat Barat mengenai negara kesejahteraan.²

4. ORIENTASI BARU

Itulah ikhtisar filsafat kesejahteraan yang dijiwai oleh kekasaran-kekasaran kapitalisme primitif dan penderitaan depresi antara kedua perang dunia. Tetapi itu bukanlah suatu filsafat yang tetap, dan pada pertengahan dasawarsa 1960-an telah dapat dilihat *penekanan-penekanan baru*.

Pertama, negara kesejahteraan dalam bentuknya sekarang ini mempunyai *ciri-ciri asalnya dalam kebutuhan-kebutuhan kaum miskin dan tertindas*. Khususnya di Amerika Serikat, pembaharuan-pembaharuan yang melancarkan negara kesejahteraan merupakan produk tahun 1930-an dan oleh sebab itu berkisar pada masalah-masalah yang mendesak. Tenaga para pembaharu diserap dalam usaha menemukan *obat untuk kemiskinan dan pengangguran massal*. Keamanan terhadap kekurangan masih merupakan suatu tujuan yang belum dicapai di Amerika Serikat. Dalam negara yang paling kaya dalam sejarah pendapatan tahunan hampir 20 juta keluarga adalah di bawah

1 John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money* (London, 1936)

2 Lihat R.A. Gordon, "Employment and Unemployment", *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York, 1972), vol. 5, hal. 49-59

US\$ 4.000 yang pada tahun 1959 diperkirakan oleh Biro Statistik Perburuhan sebagai keharusan bagi suatu keluarga empat orang di kota untuk mempertahankan suatu taraf hidup yang memadai.

Akan tetapi "Perang melawan Kemiskinan" yang dilancarkan oleh *Economic Opportunity Act* tahun 1964, biarpun belum mendapatkan kemenangan-kemenangan impresif, menggunakan siasat-siasat yang imaginatif seperti Project Head Start, Volunteers in Service to America (VISTA), dan program-program aksi masyarakat. Semakin banyak didengar usul-usul subsidi keuangan dalam bentuk pajak pendapatan "negatif" atau "terbalik" (reverse). Suatu komisi nasional tingkat tinggi mendesak agar pemerintah federal menjadi majikan instansi terakhir bagi para penganggur dan menjamin suatu pendapatan tahunan minimum untuk setiap keluarga Amerika.

Setelah program-program kesejahteraan, lama maupun baru, memerlukan bentuk-bentuk penderitaan yang paling parah, para arsitek negara kesejahteraan semakin memikirkan *masalah-masalah mendesak yang mengancam masyarakat* sebagai keseluruhan — yang makmur maupun yang miskin, orang-orang kulit putih maupun negro, orang-orang kelahiran Amerika maupun pendatang. Adalah suatu gejala unik dalam sejarah bahwa orang-orang Amerika *mengosongi kota-kota* mereka bukan karena terjadi penyerbuan tetapi karena kota-kota itu menjadi semakin kurang viabel sebagai komunitas-komunitas untuk hidup dan mengasuh keluarga-keluarga. Dan seperti dikemukakan oleh William H. Whyte Junior, bahkan andaikata kota-kota Amerika kurang kena kebusukan, kongesti dan lain-lain penyakit yang belakangan ini disebut "masalah-masalah metropolitan", banyak keluarga dalam kelompok pendapatan menengah yang tidak berhak atas perumahan rakyat tidak dapat membeli rumah baru di daerah perkotaan. Masalah perkotaan, krisis minoritas di Amerika Serikat, otomatisasi, tantangan meningkatnya laju pertumbuhan di Uni Soviet dan meningkatnya harapan-harapan negara-negara berkembang, semuanya itu adalah masalah-masalah yang langsung menyangkut masyarakat modern sebagai keseluruhan. Sejauh negara kesejahteraan menangani masalah-masalah itu, dia akan kehilangan orientasi kelasnya, dan kesejahteraan sosial akan semakin berarti kesejahteraan umum yang dibedakan di masa lampau.

Suatu *perubahan penekanan kedua* yang berkaitan dalam filsafat negara kesejahteraan juga dapat dilihat, paling tidak di Amerika Serikat. Adalah jelas bagi para pendukung negara kesejahteraan bahwa *keamanan ekonomi sekarang dapat disajikan untuk semua orang Amerika tanpa pembagian kembali kekayaan yang secara sosial adalah eksplosif*. Teknologi dan sumber-sumber daya alam untuk menghasilkan kemakmuran serupa itu tersedia, dan

para ahli ekonomi kini cukup menguasai ilmu pengetahuan mereka untuk menggunakan *kebijaksanaan-kebijaksanaan fiskal dan moneter guna mencapai produksi optimal*. Masalahnya adalah masalah politik yang berupa kemauan untuk melakukan apa yang dapat dilakukan. Setelah kemauan ini dilaksanakan, suatu jenis masalah yang lain akan semakin dihadapi negara kesejahteraan. Yang dimaksud bukanlah kuantitas barang-barang tetapi jenis barang-barang yang dihasilkan. Pada analisa terakhir yang dimaksud ialah *mutu kehidupan* (quality of life) dalam masyarakat yang baik. Seperti dikemukakan oleh John Kenneth Galbraith belakangan ini, itu menyangkut urutan-prioritas dalam alokasi sumber-sumber daya manusia dan alam kita.

Menurut Galbraith dalam bukunya *The Affluent Society* (1958),¹ pola alokasi sumber daya di Amerika Serikat begitu pincang sehingga *mengabaikan kebutuhan-kebutuhan dasar* dan kepincangan itu bukan kemauan para konsumen. Dikatakan bahwa perekonomian Amerika dibuat memenuhi kebutuhan-kebutuhan konsumen yang ditimbulkan secara artifisial, seperti mobil-mobil besar yang setiap tahun diberi gaya baru dengan biaya sekitar US\$ 1.000; pakaian, yang juga diberi gaya baru setiap tahun, yang dengan keputusan klik pabrikan dapat dibuat usang dengan cepat; peralatan rumah tangga yang diberi gaya baru yang tidak lebih baik dari peralatan yang digantikan kecuali kalau yang lama ini kurang baik pembuatannya; peralatan yang tak terhingga jumlahnya, dari pembuka kaleng listrik sampai jendela mobil yang digerakkan dengan tombol; dan bermacam-macam deodoran, pelumas kulit, penyubur rambut dan alat penghapus kerutan. Pada tahun 1959 US\$ 11 milyar pengiklanan, selain biaya lain-lain bentuk ketrampilan menjual, dibelanjakan untuk membujuk para konsumen agar membeli barang-barang itu.

Sementara itu *kebutuhan-kebutuhan dasar di banyak bidang diabaikan atas nama perekonomian*. Pada pertengahan 1960-an pendidikan memerlukan investasi US\$ 5 milyar lebih; perawatan medis kekurangan sejuta tempat tidur baru; kesehatan masyarakat memerlukan tindakan-tindakan pembersihan udara serta air dan perbaikan sistem-sistem selokan. Juga terdapat kebutuhan-kebutuhan dasar untuk menunjang kesenian dan sastra; untuk investasi simbolis sebesar US\$ 40 juta dalam stasiun-stasiun televisi pendidikan, yang menurut sebuah komite Kongres tidak terjangkau oleh orang-orang Amerika, sedangkan mereka mengeluarkan sekitar US\$ 300 juta untuk permen karet; untuk dana-dana tambahan bagi riset dasar dalam ilmu-ilmu biologi dan lain sebagainya.

1 John Kenneth Galbraith, *The Affluent Society* (Boston, 1958)

Pada tahun 1930-an Keynes, yang memikirkan meningkatnya produksi, dapat menulis bahwa dia tidak melihat alasan untuk mengandaikan bahwa sistem yang ada "secara serius menyalahgunakan faktor-faktor produksi". Filsafat kesejahteraan besok kiranya akan menuduh bahwa dalam hal ini Keynes salah. Filsafat serupa itu, kalau dia juga demokratis, akan menolak dengan tegas gagasan bahwa sedikit pejabat yang dipilih boleh memaksa orang-orang lain membelanjakan uang mereka untuk ini atau itu; filsafat itu hanya akan menegaskan agar *diciptakan kondisi* yang memungkinkan konsumen bila membeli, dan warganegara bila memberikan suara, mengambil keputusan yang *lebih masuk akal*. Kondisi itu sudah barang tentu akan mencakup suatu komisi mengenai tujuan-tujuan nasional yang bisa mendapatkan pendapat ahli dan dikuasakan menggunakan kekuatan televisi yang hebat secara besar-besaran untuk memberitahukan kepada rakyat keadaan sekolah-sekolah, rumah-rumah sakit, perumahan, taman-taman, sungai-sungai dan lain sebagainya, dan harga ekonomi maupun sosial yang harus dibayar karena semuanya itu diabaikan, jangankan harga praktek terlalu membebani dan terlalu rendah membayar guru-guru, pegawai-pegawai reklasering, karyawan-karyawan rumah sakit dan sebagainya. Kondisi tambahan bisa mencakup *pengawasan yang lebih baik atas pengiklanan*, dan di bidang politik suatu reorganisasi dewan-dewan legislatif segala tingkat, yang dapat mencegah komite-komite yang mempunyai kedudukan strategis menghambat kemauan mayoritas-mayoritas besar di dewan-dewan itu.

Keprihatinan-keprihatinan ini jelas sangat jauh dari penghinaan-penghinaan rumah amal dan degradasi sistem pabrik awal, yang menjadi sasaran protes negara kesejahteraan pada tahap awal. Dengan lain kata, kondisi-kondisi ini jauh dari kesibukan eksklusif dengan keamanan minimum yang sebagian besar menguasai negara kesejahteraan. Akan tetapi kondisi-kondisi itu menghimbau jenis kata hati sosial yang sama dan merekrut rasa keadilan sosial yang sama.

5. KESIMPULAN

Negara kesejahteraan dalam bentuknya yang lama maupun sekarang memancing *penilaian-penilaian yang sangat berbeda*, khususnya di Amerika Serikat. Para *pengecamnya* melihatnya sebagai negara yang maha kompeten, yang merebut usaha-usaha swasta lewat mana orang-orang mencapai kebesaran moral dengan saling membantu; mengurus inisiatif; memanjakan orang yang inferior; dan akhirnya mengatur setiap orang dengan ketat. Uni Soviet memberikan keamanan dan segala pelayanan sosial kepada para warganya; dia juga merupakan suatu negara kaserne. Demikianlah argumentasi mereka.

Para *pembela* negara kesejahteraan di dunia bebas, yang kurang optimis mengenai kemungkinan mewujudkan utopia daripada para pembaharu abad ke-19 dan lebih waspada terhadap bahaya-bahaya etatisme sejak munculnya totalitarisme modern, menegaskan bahwa negara kesejahteraan bukan saja *memberikan cukup peluang bagi bantuan diri* (self help) dan bagi apa yang di Amerika Serikat disebut "*kapitalisme kesejahteraan*", melainkan juga *menggalakkan inisiatif yang kreatif dan memajukan kebebasan dengan menyingkirkan ketakutan, meminimalkan penderitaan, dan mengurangi antagonisme kelas dan lain-lain antagonisme*. Mereka mengemukakan bahwa negara kesejahteraan dapat berdampingan dengan suatu sistem ekonomi di mana usaha bebas (free enterprise) memainkan suatu peranan sentral, biarpun mungkin berbeda pendapat mengenai soal apakah negara kesejahteraan harus membatasi diri dengan membetulkan kepincangan-kepincangan dan meminimalkan gesekan-gesekan yang pasti diketemukan dalam perekonomian bebas, atau secara positif berusaha memajukan kemakmuran dan kebahagiaan umum.

Sementara itu sejarah telah menjatuhkan putusan atas tendensi-tendensi negara kesejahteraan, biarpun secara parsial seperti halnya dengan putusan-putusan historis lain. Putusan itu dapat ditemukan dengan melihat ke Uni Soviet dan rakyatnya yang diatur dengan ketat. Tetapi putusan itu juga dapat ditemukan dengan melihat ke negara-negara Skandinavia, Inggris, Jerman Barat, Australia, Selandia Baru dan Amerika Serikat. Sulitlah menuduh bahwa rakyat di negara-negara ini diatur dengan ketat atau bahwa perusahaan swasta tidak hidup dengan subur bahkan di negara-negara yang paling "sosialis" pun. Bagaimanapun, tiada tanda-tanda, di luar kelompok-kelompok marginal yang kebanyakan terdapat di Amerika Serikat, bahwa terdapat kecenderungan untuk menghambat negara kesejahteraan. Negara serupa ini mempunyai hari depan yang baik.

STRATEGI ANTI KEMISKINAN LIMA TAHAP

Beberapa Segi Pemikiran Teoritis

Andre BAYO ALA*

Sudah tiga dekade lamanya (1950-1980) dimaklumkan perang melawan kemiskinan di negara-negara sedang berkembang. Sejalan dengan itu, maka timbullah berbagai konsep atau strategi perang melawan kemiskinan di negara-negara sedang berkembang yang diajukan oleh berbagai sarjana baik yang berasal dari negara-negara sedang berkembang itu sendiri maupun dari negara-negara maju. Namun berbagai upaya yang dilakukan untuk membasmi atau mengurangi kemiskinan di negara-negara sedang berkembang sampai hari ini belum berhasil. Bahkan kemiskinan di negara-negara sedang berkembang semakin meraja lela. Di dalam *Prisma* No. 4, Tahun IX, April 1980, antara lain dikemukakan bahwa "hingga kini, kemiskinan yang membelenggu mayoritas rakyat di negara-negara Asia Selatan dan Asia Tenggara yang hidup di kawasan pedesaan, tetap merupakan masalah besar yang harus dihadapi para penguasa di negara-negara tersebut. Berbagai upaya telah dijalankan, namun angka-angka menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan itu masih tetap tinggi, bahkan cenderung meningkat".¹

Ini bukanlah berarti bahwa kita sudah menyerah kalah pada kemiskinan. Melainkan ini merupakan suatu tantangan bagi kita untuk mencari cara-cara yang lebih tepat untuk membasmi kemiskinan. Kita harus berjiwa besar, optimis. Kita harus belajar dari kegagalan-kegagalan di masa lalu untuk menyusun strategi yang lebih tepat untuk memenangkan peperangan melawan kemiskinan di masa yang akan datang. Dikatakan oleh Daniel Dhakidae bahwa "kemiskinan bukan saja fakta, tetapi dalam kemiskinan ada

* Dosen pada Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Sosial dan Politik Universitas Gajah Mada Yogyakarta

1 *Prisma*, No. 4, Tahun IX, April 1980, hal. 88

kemungkinan. Artinya dia membuka kemungkinan untuk diketahui akar-akarnya lantas dibantun. ... Kemiskinan masih tetap mengandung kemungkinan dan karena itu penanganan kemiskinan seharusnya mendapatkan alat yang tepat pula".¹

Sebelum mengajukan suatu strategi atau cara untuk mengatasi kemiskinan, maka terlebih dahulu kita harus mengetahui apa itu kemiskinan, kemudian faktor-faktor apa yang menyebabkan kemiskinan, tersebut. Untuk itu, kita pertama-tama akan membahas secara singkat apa itu kemiskinan, kemudian faktor-faktor apa yang menyebabkan kemiskinan, dan yang terakhir cara atau strategi untuk mengatasi kemiskinan tersebut.

DEFINISI KEMISKINAN

Apa itu kemiskinan? Jawabannya ternyata bermacam ragam. Ada yang mendefinisikan kemiskinan dari segi material saja; ada pula yang mendefinisikan kemiskinan dari segi nonmaterial saja; dan ada lagi yang mendefinisikan kemiskinan dilihat baik dari segi material maupun nonmaterial.

Berikut ini, saya akan mendefinisikan kemiskinan dilihat dari segi material dan nonmaterial, yakni dari segi "akumulasi nilai-nilai". Dimaksud dengan kemiskinan (dalam arti yang seluas-luasnya) adalah tidak ada atau kurang (relatif sedikit) nilai-nilai yang ada dalam masyarakat yang berhasil diakumulasikan oleh aktor (atau aktor-aktor) yang sedikit banyak bersifat sah. Dari definisi tersebut di atas ini, ada beberapa hal yang perlu dijelaskan lebih lanjut.

Pertama: Nilai-nilai (values)

Dimaksud dengan nilai-nilai adalah sesuatu yang dihargai tinggi oleh masyarakat. Penghargaan masyarakat terhadap nilai-nilai ini berbeda-beda pada masyarakat yang satu dengan yang lainnya, dan berbeda pada suatu waktu tertentu dengan waktu yang lainnya. Perbedaan dalam hal ini adalah perbedaan urutan prioritasnya. Suatu nilai tertentu, misalnya lebih dipentingkan dalam masyarakat X pada waktu T, daripada masyarakat Y pada waktu yang sama pula. Perbedaan penghargaan terhadap nilai ini antara lain disebabkan karena kebutuhan masyarakat yang selalu berubah-ubah dan berbeda-beda.

Adapun nilai-nilai yang ada dalam masyarakat menurut Harold Laswell terdiri dari: "power, enlightenment, wealth, well-being (or health), skill, af-

¹ Daniel Dhakidae, "Kemiskinan dan Kemungkinannya", dalam *Prisma*, No. 1, Tahun VII, Pebruari 1978, hal. 2

fection, rectitude, (involve rightenousness and justice), deference (or respect). Selain ke delapan nilai tersebut di atas ini, maka oleh Karl Deutsch ditambahkan dua nilai lagi, yaitu keamanan (security) dan kebebasan (liberty)".¹

Kedua: Kemiskinan itu Multi-dimensional

Karena banyaknya nilai yang ada dalam suatu masyarakat, maka kemiskinan pun banyak dimensinya. Sebab, sesuai dengan definisi kita mengenai kemiskinan tersebut di atas, kemiskinan adalah tidak ada atau relatif sedikitnya nilai-nilai yang berhasil diakumulasikan oleh aktor yang sedikit banyak bersifat sah. Dengan demikian maka jumlah aspek atau dimensi kemiskinan itu sesuai dengan jumlah nilai yang ada. Dari uraian di atas, kita ketahui bahwa ada sepuluh macam nilai yang ada dalam masyarakat, sehingga dengan demikian terdapat sepuluh dimensi atau aspek kemiskinan, yaitu miskin dalam hal kekuasaan, harta benda (harta kekayaan), kesehatan, pendidikan (pengetahuan), ketrampilan/keahlian, cinta kasih, keadilan, penghargaan (penghormatan), keamanan, dan kebebasan.

Sekarang akan dibahas kesepuluh aspek kemiskinan ini secara singkat:

(1) Miskin kekuasaan atau tidak/kurang memiliki kekuasaan. Kekuasaan biasanya didefinisikan sebagai kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain, sehingga pihak lain tersebut berbuat sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pihak pemberi pengaruh tersebut. Dengan demikian, miskin kekuasaan didefinisikan sebagai tidak atau kurang memiliki kemampuan untuk mempengaruhi tingkah laku pihak lain, sehingga pihak lain tersebut berbuat tidak sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pihak yang mempengaruhi tersebut. Jadi seseorang atau sekelompok orang dikatakan sudah berhenti dari atau tidak lagi mengalami miskin kekuasaan bila tuntutan-tuntutan atau keinginan-keinginan dari orang atau kelompok tersebut telah dipenuhi oleh pihak yang dituntut atau yang dipengaruhi. Jadi memiliki kekuasaan tidak selamanya harus menjadi penguasa. Misalnya, bila ada sekelompok orang, atau sekelompok mahasiswa, atau suatu organisasi politik mengajukan tuntutan-tuntutan tertentu kepada pemerintah, dan tuntutan-tuntutan mereka tersebut dipenuhi atau dikabulkan oleh pemerintah, maka sekelompok orang, sekelompok mahasiswa, atau organisasi politik tersebut memiliki kekuasaan. Sebaliknya, kalau tuntutan mereka tersebut tidak dipenuhi atau dikabulkan oleh pemerintah, maka mereka tidak memiliki kekuasaan.

(2) Miskin harta benda/harta kekayaan. Kemiskinan dalam arti sempit biasanya dihubungkan dengan harta benda. Dimaksud dengan miskin har-

1 Karl Deutsch, *Politics and Government, How People Decide Their Fate*, Houghton Mifflin Company, Boston, New York, Atlanta, Geneva, Illinois, Dallas, Palo Alto, 1970, hal. 12-3

ta benda adalah tidak atau kurang memiliki barang-barang material seperti uang, bahan pangan, pakaian, rumah, tanah, dan lain-lain. Pengukuran kemiskinan biasanya hanya diukur dari segi pemilikan barang-barang material ini saja; sekian rupiah atau sekian dollar penghasilan atau pengeluaran seseorang dalam satu tahun, atau sekian kilogram beras yang dikonsumsi seseorang dalam satu tahun.

(3) Miskin kesehatan atau keadaan kesehatan yang buruk. Dimaksud dengan miskin kesehatan atau keadaan kesehatan yang buruk adalah menderita sakit baik sakit jasmani maupun rohani sehingga dapat mengganggu pelaksanaan tugas pekerjaan seseorang. Seperti dijelaskan oleh Victor W. Sidel sebagai berikut: "Interpretasi orang mengenai kata kesehatan berbeda-beda. Secara ekstrem terbagi atas dua yakni: 'good health' (keadaan kesehatan yang baik), dan 'poor health' (keadaan kesehatan yang buruk). Kita semua sudah mengetahui dengan baik akan arti kedua istilah tersebut di atas. Orang yang menderita malaria, atau menderita sesak napas, dan orang yang tidak dapat mengerjakan pekerjaannya sehari-hari, termasuk dalam kategori 'poor health'."¹

(4) Miskin ketrampilan/keahlian atau tidak/kurang memiliki ketrampilan atau keahlian. Setiap orang ingin melakukan tugas pekerjaannya dengan sebaik-baiknya, namun di dalam kenyataannya masih terdapat banyak orang yang tidak dapat melaksanakan tugas pekerjaan yang dibebankan kepadanya dengan sebaik-baiknya. Mereka kurang atau tidak memiliki keahlian atau ketrampilan untuk melaksanakan tugas pekerjaannya.

(5) Miskin pendidikan atau tidak/kurang berpendidikan. Dimaksud dengan miskin pendidikan atau tidak/kurang berpendidikan adalah tidak dapat atau mempunyai kemampuan membaca dan menulis yang sangat rendah, dan mempunyai pengetahuan dan ketrampilan yang sangat terbatas sehingga perbuatan-perbuatannya kebanyakan berdasarkan pada kebiasaan-kebiasaan saja.

(6) Miskin cinta kasih. Dimaksud dengan miskin cinta kasih adalah tidak/kurang disayangi, dikasihi, dicintai oleh orang lain, dan atau tidak/kurang menyayangi, mengasihi, mencintai orang lain.

(7) Miskin keadilan atau tidak/kurang adil adalah ketidakseimbangan antara hak dan kewajiban, di mana kewajiban lebih besar daripada hak, atau sebaliknya hak lebih besar daripada kewajiban.

¹ Victor W. Sidel, "Social Values, Health and University Response", dalam *The Future of Academic Community Medicine in Developing Countries*, Edited by Willoughby Latham M.D., Praeger Publishers, Praeger Special Studies, New York, London, Sydney, Toronto, 1970, hal. 42

(8) Miskin penghargaan/penghormatan atau tidak/kurang dihargai/dihormati adalah dianggap remeh, enteng, sepele, atau tidak/kurang dihiraukan atau diperhatikan.

(9) Miskin keamanan atau tidak/kurang aman adalah mendapat gangguan atau ancaman dalam bentuk apa pun sehingga tidak/kurang mendapat ketenangan hidup.

(10) Miskin kebebasan atau kurang/tidak bebas adalah adanya perampasan sebagian atau seluruh hak-hak asasi manusia secara paksa atau secara tidak sah.

Ketiga: Adanya Hubungan di antara Aspek-aspek Kemiskinan

Kesepuluh aspek kemiskinan ini saling berhubungan satu sama lainnya, baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Ini berarti bahwa kemajuan atau kemunduran pada salah satu aspek kemiskinan dapat mempengaruhi kemajuan atau kemunduran pada aspek-aspek kemiskinan lainnya.

Hubungan di antara aspek-aspek kemiskinan ini oleh Lukas Hendratta disebut dengan istilah "spiral kemiskinan" (poverty spiral). Sifat antar hubungan di antara aspek-aspek ini adalah bahwa satu aspek dapat mempengaruhi semua aspek lainnya, baik dalam arti pengaruh yang positif maupun pengaruh yang negatif. Secara diagramatik proses saling mempengaruhi ini dapat digambarkan sebagai kekuatan yang menjalar pada sebuah spiral. Pembangunan dapat dilihat sebagai pergerakan yang semakin meluas (upward movement) dari semua aspek yang ada. Untuk mencapai hal ini maka setiap aspek harus bergerak dengan suatu kecepatan tertentu. Jika satu atau beberapa aspek tidak dapat menggerakkan pergerakan upward ini maka hal itu akan mengakibatkan berkurangnya seluruh pergerakan tersebut. Tanpa adanya kecepatan pergerakan yang memadai maka akan timbul suatu pergerakan sirkular pada suatu aspek tertentu saja. Berkurangnya pergerakan yang lebih lanjut akan menyebabkan pergerakan sirkular tersebut berhenti sepenuhnya, sehingga terjadilah pergerakan spiral yang semakin menyempit (downward movement).¹

Keempat: Aktor atau Aktor-aktor Kemiskinan

Dimaksud dengan aktor-aktor kemiskinan adalah para pelaku yang hanya sedikit atau tidak mampu mengakumulasi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Aktor ini bisa berupa individu, masyarakat, kelompok, organisasi, badan hukum, daerah, negara, sehingga kita mengenal adanya

¹ Lukas Hendratta, "Health, and Development: Review of Policy Options at the Grass Roots Level", dalam *The Future of Academic Community Medicine in Developing Countries*, *ibid.*, hal. 59

kemiskinan individual, kemiskinan massa, masyarakat yang miskin, perusahaan yang pailit, organisasi politik yang impoten (tidak berfungsi), dan negara miskin atau negara-negara miskin.

Kelima: Sedikit Banyak Bersifat Sah

Maksudnya, si aktor di dalam usahanya untuk mengakumulasi nilai-nilai itu harus mengindahkan norma-norma yang berlaku dalam masyarakat, baik norma hukum, agama, adat-istiadat, maupun kebiasaan-kebiasaan yang dipelihara dan berlaku dalam masyarakat tersebut.

FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB KEMISKINAN

Banyak faktor yang menyebabkan kemiskinan. Bila kita membahas faktor-faktor penyebab kemiskinan secara parsial dalam arti per aspek-aspek kemiskinan maka kita akan menemukan beraneka ragam faktor yang menyebabkan kemiskinan. Pada kesempatan ini, saya hanya membahas faktor-faktor penyebab kemiskinan secara global, secara umum saja.

Secara umum dapat dikatakan bahwa ada dua kelompok faktor yang menyebabkan kemiskinan, yaitu pertama faktor endogen, dan kedua faktor eksogen.

1. Faktor Endogen

Kemiskinan disebabkan oleh faktor endogen, maksudnya aktor (individu) itu sendirilah yang menyebabkan kemiskinan bagi dirinya sendiri. Bagaimanakah hal ini bisa terjadi? Jawabannya berada dalam diri si aktor (individu) itu sendiri. Mungkin karena si aktor tersebut malas bekerja, malas cari pekerjaan, malas ke sekolah sehingga tidak memiliki pengetahuan dan ketrampilan, dan seterusnya Atau secara singkat dapat dikatakan bahwa mereka miskin karena mereka malas mengakumulasi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Seperti dikatakan oleh John Friedmann: "Baiklah anda tahu, apakah pekerjaan mereka. Mereka tidak mau bekerja."¹

Selain itu, maka sifat fatalisma (nrimo), dapat juga menyebabkan kemiskinan. Sikap nrimo memandang kemiskinan sebagai nasib, malahan sebagai takdir Tuhan dan timbullah struktur ekonomi, politik sosial yang menggambarkan suatu "culture of poverty", kemiskinan yang oleh Lewis didefinisikan sebagai suatu kebudayaan, atau lebih jelas lagi suatu subkultur yang mempunyai struktur dan "way of life" yang telah menjadi turun temurun melalui jalur keluarga Sikap nrimo ini pula tercermin dalam sikap

1 John Friedmann, "Urban Poverty in Latin America: Some Theoretical Considerations", dalam *Development Dialogue*, No. 1, April 1979, Dag Hammarskjold Foundation, Upsala, hal. 102

menerima kemiskinan sebagai suatu hal yang tidak dapat dielakkan dalam suatu proses pembangunan. Ia adalah mendung yang mengiringi langit cerah kemajuan. Ia hanya ditangani jika memang tidak mengurangi laju pertumbuhan ataupun jika ada uang anggaran sisa.¹

Sifat fatalisma inilah yang melemahkan daya juang, kemauan untuk bekerja lebih keras agar dapat keluar dari belenggu kemiskinan. Seperti dikatakan oleh John Kenneth Galbraith "orang-orang yang hidup berabad-abad lamanya dalam keadaan kemiskinan di pedesaan yang terpencil, dari generasi ke generasi, dari masa ke masa, mereka tidak berjuang menentang kemiskinan yang membelenggu diri mereka. Mereka menerima kemiskinan yang ada. Paling optimal mereka hanya bisa mengadakan akomodasi".²

2. Faktor Eksogen

Kemiskinan disebabkan oleh faktor eksogen, maksudnya terjadinya kemiskinan tersebut disebabkan oleh faktor-faktor yang berada di luar diri si aktor tersebut. Faktor eksogen ini terbagi atas faktor alamiah dan buatan. Sekarang kita membahas kedua faktor ini secara singkat.

(a) *Faktor alamiah*. Ada beberapa faktor alamiah yang menyebabkan kemiskinan, antara lain keadaan alam yang miskin. Misalnya, tanahnya gersang, tidak subur, sedikit sekali mengandung mineral dan sumber-sumber daya alam lainnya. Selain itu, maka bencana alam seperti gempa bumi, letusan gunung, banjir, taufan, dan lain-lain, dapat juga menimbulkan kemiskinan. Faktor alamiah lain ialah keadaan iklim yang kurang atau tidak menguntungkan. Misalnya musim kemarau yang panjang, keadaan cuaca yang tidak menguntungkan (perubahan cuaca dapat menimbulkan beberapa jenis penyakit tertentu).

(b) *Faktor buatan*. Menurut Frans Seda, maka kemiskinan buatan itu adalah buatan oleh manusia, dari manusia dan terhadap manusia pula. Inilah yang dinamakan kemiskinan struktural. Kemiskinan yang timbul oleh dan dari struktur-struktur (buatan manusia) baik struktur ekonomi, politik, sosial dan kultur.³ Struktur-struktur ini terdapat baik pada lingkup nasional maupun internasional. Seperti dikatakan oleh Soedjatmoko "pola ketergantungan, pola kelemahan dan eksploitasi golongan miskin berkaitan juga dengan pola organisasi institusional pada tingkat nasional dan internasional".⁴

1 Frans Seda, *Kompas*, Rabu, 3 September 1980, hal. IV

2 John Kenneth Galbraith, *The Nature of Mass Poverty*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London, England, 1979

3 *Kompas*, Rabu, 3 September 1980, hal. IV

4 Soedjatmoko, "Kemiskinan Struktural", dalam *Prisma*, No. 2, Tahun IX, Pebruari 1980, hal. 73

Ternyata bahwa di negara-negara sedang berkembang, kemiskinan itu ada konteks strukturalnya, dan bahwa struktur-struktur sosial untuk sebagian mempengaruhi kemiskinan.¹ Kemiskinan struktural atau kemiskinan buatan ini mempunyai beberapa dimensi yang terdapat baik pada tingkat nasional maupun internasional.

Ada beberapa dimensi struktural yang mempengaruhi kemiskinan, antara lain tingkat isolasi. Demikian juga diferensiasi struktural, yaitu tingkat spesialisasi lembaga-lembaga dan keaktifan-keaktifannya. Berdasarkan pengamatan akal sehat (*common sense observation*) kita boleh mengasumsikan bahwa makin tinggi tingkat diferensiasi struktural, makin berkurang jumlah golongan miskin. Juga spektrum kekakuan (*rigidity*) dan keluwesan (*flexibility*) suatu sistem sosial merupakan dimensi struktural yang mempengaruhi kemiskinan. Dapat diasumsikan bahwa semakin kaku suatu sistem sosial, semakin sulit batasan-batasan sosial yang ditembus, semakin banyaklah orang miskin. Spektrum ini mempengaruhi kuat lemahnya gejala-gejala seperti dualisme dalam struktur sosial, pola diskriminasi rasial atau kesukuan, pola pembagian peranan wanita dan lelaki, dan juga pola eksploitasi golongan lemah oleh golongan yang lebih kuat. Dimensi struktural keempat ialah sentralitas (*centrality*), yaitu kalau suatu daerah sangat diperhatikan oleh pusat, yang dicerminkan dalam tingkat penanaman modal, pengembangan infrastruktur dan sebagainya. Dapat dikatakan bahwa makin tinggi tingkat sentralitas suatu daerah tertentu, makin kurang kemiskinan di daerah itu.²

Selain itu, faktor buatan lainnya yang menyebabkan kemiskinan ialah, sifat pemerintahan dan sistem ekonomi baik pada tingkat nasional maupun pada tingkat internasional. John Kenneth Galbraith berkata: "terjadinya kemiskinan biasanya dihubungkan dengan sifat pemerintahan dan sistem ekonomi yang ada dalam negara tersebut. Orang dapat menjadi miskin karena mereka tidak mengerti mengenai perdagangan bebas, persaingan bebas, dan pasaran bebas. Mereka menjadi miskin karena mereka dieksploitir. Hasil mereka yang surplus dirampas oleh tuan-tuan tanah atau kaum kapitalis. Selain itu, kualitas dan karakter pemerintahan dapat menimbulkan kemiskinan. Kemiskinan merupakan suatu akibat dari pemerintahan yang tidak efektif, tidak stabil, korup, atau kecurangan-kecurangan lainnya. Kemiskinan merupakan suatu sebab dan akibat dari apa yang disebut oleh Gurnar Myrdal dengan istilah 'soft-state'".³

Pada tingkat internasional maka sistem perekonomian internasional juga dapat menyebabkan kemiskinan. Dalam perdagangan internasional

1 *Ibid.*, hal. 67

2 *Ibid.*, hal. 75

3 John Kenneth Galbraith, *op. cit.*, hal. 11

khususnya mengenai hubungan Utara — Selatan, maka negara-negara Selatan (negara-negara sedang berkembang) merupakan produsen bahan mentah/baku yang dibeli oleh negara-negara Utara (negara-negara maju/industri) dengan harga yang murah. Sebaliknya, hasil industri dari negara-negara maju dibeli dengan harga yang tinggi oleh negara-negara sedang berkembang. Dalam harian *Kompas* antara lain dikemukakan "tata ekonomi internasional sekarang ini sangat merugikan negara-negara sedang berkembang. Tata Ekonomi sekarang ini memaksa negara-negara sedang berkembang mengekspor bahan-bahan mentah dengan harga murah dan sebaliknya negara-negara sedang berkembang harus mengimpor barang-barang jadi dengan harga yang makin mahal".¹

Dalam kaitannya dengan tata ekonomi internasional ini, maka Komisi Willy Brandt antara lain mengatakan bahwa "antara Utara—Selatan terdapat ketidak-seimbangan kekuatan ekonomi yang mendasar. Tidak hanya bahwa Utara lebih kaya daripada Selatan. Lebih dari 90 persen usaha industri dunia terdapat di Utara. Sebagian besar hak patent dan teknologi baru adalah milik perusahaan multinasional dari Utara, yang menangani secara internasional sebagian besar penanaman modal, perdagangan bahan mentah dan pengolahannya. Karena kekuatan ekonomi inilah, maka negara-negara Utara menguasai sistem ekonomi internasional — baik peraturan-peraturan dan dalam penetapannya maupun pemilikan lembaga-lembaga perdagangan, keuangan dan perbankan internasional".² Karena perusahaan-perusahaan multinasional itu kebanyakan milik negara-negara Utara, maka negara-negara Utara banyak memperoleh keuntungan dalam perdagangannya dengan negara-negara sedang berkembang. Banyak keuntungan yang mengalir ke negara-negara maju.

Selain itu, peperangan yang terjadi baik pada level nasional maupun internasional dapat menimbulkan kemiskinan. Sejarah umat manusia telah membuktikan bahwa Perang Dunia I dan II telah membawa kesengsaraan dan kemelaratan yang sangat mengerikan bagi umat manusia. Juga kolonialisme dapat menyebabkan timbulnya kemiskinan. Kata John Kenneth Galbraith "pemerintah kolonial dengan sengaja menciptakan keterbelakangan industri, merusakkan kepercayaan pada diri sendiri, dan menciptakan rasa ketergantungan pada orang lain, di negara-negara jajahannya."³

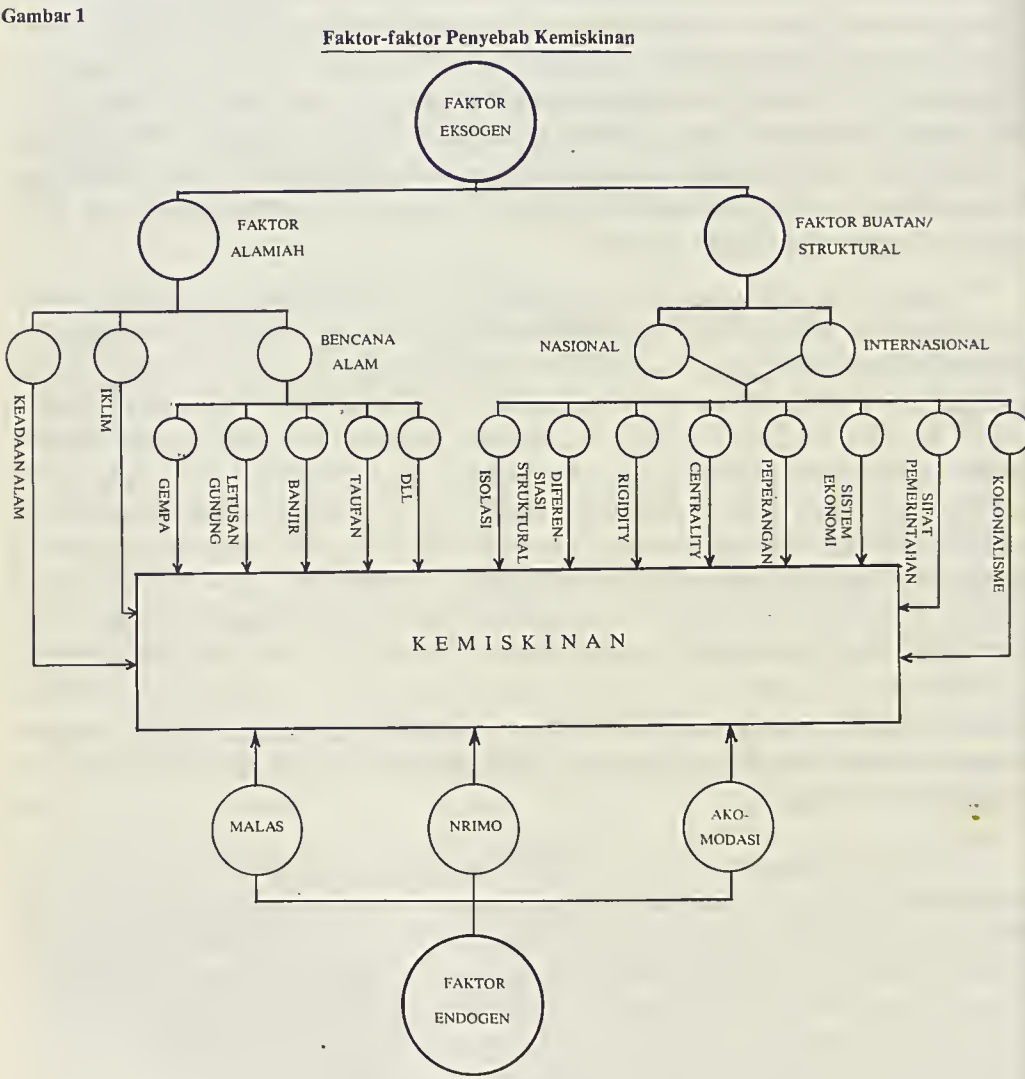
Semua faktor tersebut di atas ini, baik secara bersama-sama maupun secara sendiri-sendiri dapat menimbulkan kemiskinan. Secara visual,

1 *Kompas*, Senin, 25 Agustus 1980, hal. 11

2 Laporan dari The Independent Commission on International Development Issues pimpinan Willy Brandt, *Utara — Selatan, Program Untuk Kelangsungan Hidup*, LEPPENAS, Jakarta, 1980, hal. 37-38

3 John Kenneth Galbraith, *op.cit.*, hal. 17-18

pengaruh dari faktor-faktor tersebut terhadap kemiskinan dapat digambarkan sebagai berikut.



STRATEGI ANTI KEMISKINAN

Seperti telah dikemukakan di depan, ada beberapa cara atau strategi yang diajukan oleh beberapa sarjana untuk mengatasi kemiskinan. Namun demikian sampai saat ini masalah kemiskinan ini belum dapat diatasi seluruhnya. Di dalam tulisan ini, saya akan mengajukan suatu strategi atau suatu cara untuk memberantas kemiskinan secara global. Di sini tidak dibicarakan cara memberantas kemiskinan secara parsial, dalam arti per aspek-aspek kemiskinan secara mandiri. Melainkan saya akan mengajukan suatu strategi yang berisi langkah-langkah yang harus dilakukan/dijalani di dalam usaha untuk memberantas kemiskinan, secara menyeluruh.

Karena aspek-aspek kemiskinan itu saling berhubungan satu sama lainnya, maka di dalam usaha pemberantasan kemiskinan dibutuhkan penanganan yang menyeluruh, komprehensif. Seperti dikemukakan oleh Frans Seda "masalah kemiskinan berkaitan langsung dengan sistem kemasyarakatan secara menyeluruh dan bukan hanya masalah ekonomi atau politik atau sosial budaya saja. Sehingga penanganannya harus berlangsung secara komprehensif, yakni dengan suatu strategi yang mengandung kaitan-kaitan dari semua aspek dan peri hidup manusiawi. Hal ini tidak mengurangi bahwa pada saat-saat tertentu ia didekati dari ekonomi, namun penyelesaian permasalahan kemiskinan memerlukan penanganan secara komprehensif. Bisa dimulai dengan resep ekonomi, namun memerlukan pula penunjang tindakan sosial dan politik yang nyata. Bisa juga sebelum diambil tindakan-tindakan konkrit dalam bidang ekonomi diperlukan dahulu tindakan-tindakan sosial, seperti penanganan masalah kesehatan, pendidikan, gizi, malahan juga mungkin pendobrakan beberapa tradisi dan kaidah-kaidah sosial. Mungkin di tempat lain diperlukan terlebih dahulu pendobrakan relasi-relasi atau hubungan-hubungan politik sebelum ekonomi dapat berfungsi (seperti dalam hal land-reform).¹

Pada kesempatan ini saya akan mengajukan suatu strategi pemberantasan kemiskinan yang disebut dengan nama "Strategi Anti-Kemiskinan Lima Tahap". Strategi ini terdiri dari lima langkah atau lima tahap yang harus dijalani di dalam usaha pemberantasan kemiskinan. Kelima tahap tersebut terdiri dari: tahap pertama, yaitu tahap persiapan; tahap kedua, yaitu penelitian atau monitoring kemiskinan I; tahap ketiga, yaitu pengobatan; tahap keempat, yaitu penelitian atau monitoring kemiskinan II; dan tahap kelima atau berdikari. Sekarang kita membicarakan tahap-tahap ini satu per satu.

¹ *Kompas*, Rabu, 3 September 1980, hal.IV-V

Tahap Pertama: Persiapan

Sebelum melakukan suatu pekerjaan, maka kita pertama-tama menyiapkan diri dan segala peralatan, material, yang akan digunakan. Demikian pula di dalam usaha pemberantasan kemiskinan diperlukan persiapan-persiapan yang matang. Persiapan ini meliputi persiapan diri dari mereka yang terlibat dalam usaha pemberantasan kemiskinan, dan persiapan material, peralatan dan fasilitas yang akan digunakan dalam usaha pemberantasan kemiskinan. Persiapan diri meliputi persiapan mental (pengetahuan), persiapan fisik, dan persiapan moral. Kadang-kadang orang lebih mementingkan persiapan mental, fisik, dan material saja. Sedangkan persiapan moral kurang diperhatikan. Sehingga banyak program-program anti kemiskinan yang biayanya cukup, tetapi tidak mencapai sarasannya. Orang miskin diobyeikkan, dijadikan obyek untuk memperkaya diri. Untuk itu, di dalam pembahasan ini saya lebih banyak berbicara mengenai persiapan moral.

Cinta kasih menjadi dasar usaha untuk memberantas kemiskinan. Telah dikemukakan di depan bahwa orang-orang miskin itu tidak dapat membantu dirinya sendiri untuk lepas dari belenggu kemiskinan yang dideritanya. Orang-orang miskin membutuhkan bantuan. Tetapi siapakah yang akan membantu orang-orang miskin? Dikemukakan oleh Mubyarto bahwa "usaha untuk memerangi kemiskinan jangan semata tergantung dari pemerintah, tetapi diperlukan juga partisipasi dari setiap warga negara dan masyarakat. Perlu juga diikutsertakan organisasi-organisasi swasta. Kalau ada orang miskin pasti ada orang kaya. Yang menjadi pertanyaan dan masalah kita adalah kita biarkan orang-orang miskin itu mengatasi masalahnya sendiri atau minta bantuan orang-orang kaya atau kita menjembatani antara yang kaya dan miskin".¹

Dengan demikian, yang berkewajiban membantu orang-orang miskin adalah orang-orang mampu, orang-orang kaya, kelas menengah, golongan atas, pemerintah, organisasi-organisasi, assosiasi-assosiasi baik swasta maupun negeri, baik yang beruang lingkup nasional maupun internasional. Mereka semua ini kita sebut dengan nama: "Barisan Tulung Tali". (Tulung = tolong; Tali = tambah; berasal dari bahasa Lamaholot. Jadi, sifat bantuan yang diberikan itu hanyalah sekedar untuk menambah, melengkapi, mengembangkan modal-modal dasar yang sudah ada pada diri si miskin tersebut)

Semangat cinta kasih sejatilah yang menjadi dasar bagi Barisan Tulung Tali untuk membantu orang-orang miskin agar keluar dari belenggu kemiskinan yang dideritanya. Kata Mubyarto bahwa "ajaran-ajaran agama dapat juga digunakan untuk memerangi kemiskinan. Setiap agama punya cara sendiri-sendiri dan biasanya baik".² Dalam semua ajaran agama maka cinta

1 Sinar Harapan, Kamis, 6 Nopember 1980, hal. VII

2 Ibid.

kasih yang menjadi intinya. Hukum Tuhan yang terbesar adalah Hukum Cinta Kasih. Cintailah Allah Tuhanmu lebih dari segala sesuatu, dan cintailah sesamamu manusia sebagaimana engkau mencintai dirimu sendiri.

Dengan demikian, kepada Barisan Tulung Tali perlu ditanamkan rasa cinta kasih sejati kepada kaum miskin, sebelum mereka mulai melaksanakan tugas-tugasnya dalam usaha pemberantasan kemiskinan. Bahwa mereka melaksanakan "tugas suci", bagi saudara-saudaranya yang miskin. Cinta kasih yang sejati, cinta kasih yang mendarah daging yang dibutuhkan oleh kaum miskin dari Barisan Tulung Tali ini. Dalam *Harian Umum Angkatan Bersenjata* antara lain dikemukakan bahwa "orang yang menderita kita saksikan di mana-mana. Orang Indonesia yang hidup di bawah garis kemiskinan masih jutaan. Tentu saja belas kasih sejati bukanlah perbuatan yang menjadi rutin, birokratis, dan beku tanpa kehangatan. Belas kasih yang diminta ialah mendarahdaging".¹ Bukanlah sebaliknya, mengeksploatasi atau mengobyeikkan orang-orang miskin untuk mencapai tujuan-tujuan pribadi tertentu, untuk mencapai kepentingan-kepentingan pribadi, atau untuk menambah kekayaan pribadi. Barisan Tulung Tali harus mencintai, menganggap orang-orang miskin sebagai saudara-saudaranya sendiri, dan berusaha untuk membebaskan saudara-saudaranya yang miskin ini dari belenggu kemiskinan. Mereka harus membantu kaum miskin, berdasarkan cinta kasih sejati, dalam arti bahwa tanpa mengharapkan imbalan apa pun dari si miskin. Hanya memberi tak harap kembali, bagai sang surya menyinari dunia.²

Setelah semua persiapan mental, fisik, moral dan material matang, maka kita beralih ke tahap kedua.

Tahap Kedua: Penelitian Atau Monitoring Kemiskinan I

Bilamana seorang dokter mengobati orang sakit, maka pertama-tama ia mengadakan pemeriksaan terlebih dahulu untuk mengetahui penyakit apa yang diderita oleh si sakit dan apakah yang menyebabkannya. Kemudian ia memberikan resep atau obat untuk mengobati penyakit tersebut. Demikian pula di dalam usaha pemberantasan kemiskinan diadakan penelitian atau apa yang disebut oleh Wolf Scott dengan istilah "poverty monitoring" (monitoring kemiskinan).

Dimaksud dengan poverty monitoring menurut Wolf Scott adalah suatu paket yang bukan hanya mengevaluasi berapa banyak orang miskin pada umumnya, tetapi juga meliputi identifikasi orang-orang miskin, tingkat kemiskinan dan jenis kemiskinan, deprivasi-deprivasi, faktor-faktor yang

¹ *Harian Umum Angkatan Bersenjata*, Sabtu, 8 Nopember 1980, hal. IV

² Max Weber, "Sekte-sekte Protestan dan Semangat Kapitalisme", dalam *Agama, Etos Kerja dan Perkembangan Ekonomi*, Taufik Abdullah (Editor), LP3ES, Jakarta, 1979, hal. 46.

mempengaruhi kemiskinan dan perubahan-perubahan keadaan kemiskinan, yang dapat dijadikan dasar untuk menentukan kebijakan-kebijakan dan program-program anti kemiskinan yang lebih efektif.¹

Selanjutnya, tujuan diadakannya poverty monitoring menurut Wolf Scott antara lain ialah:

- (a) untuk mengetahui jumlah orang miskin yang sebenarnya dan jumlah yang dilaporkan;
- (b) untuk mengidentifikasi orang-orang miskin untuk menentukan kebijakan-kebijakan yang akan diambil; misalnya suatu kebijakan itu tidak dapat diterapkan untuk "poorest quantile", tetapi hanya untuk golongan petani miskin di suatu daerah tertentu saja;
- (c) untuk mengetahui aspek-aspek kemiskinan manakah yang sudah baik, atau bertambah buruk, ataupun tetap saja keadaannya;
- (d) untuk mengidentifikasikan jenis-jenis kemiskinan (pendapatan yang rendah, kurang bahan pangan, kebodohan, dan ketidakamanan) dan kelompok-kelompok manakah yang mengalami kekurangan apa, dan bagaimanakah perubahan-perubahan yang dialami oleh kelompok-kelompok tersebut;
- (e) mungkin yang terpenting adalah untuk mengetahui/mengidentifikasikan faktor-faktor apakah yang mempengaruhi kemiskinan.²

Dengan demikian, tujuan penelitian atau monitoring kemiskinan I ini adalah untuk mengetahui siapakah yang miskin, aspek-aspek kemiskinan manakah yang diderita oleh kaum miskin tersebut, bagaimanakah intensitas kemiskinan yang diderita, faktor-faktor apakah yang menyebabkan kemiskinan tersebut. Data mengenai keadaan si miskin ini, kemudian dianalisa untuk menentukan target group (kelompok target), yaitu orang-orang miskin yang perlu mendapatkan bantuan atau pengobatan; dan juga data tersebut digunakan untuk menentukan program kerja pemberantasan kemiskinan. Setelah kita menentukan kelompok target dan program kerja, maka kita akan memasuki tahap berikutnya, yaitu tahap pengobatan.

Tahap ketiga: Pengobatan Kemiskinan

Tahap pengobatan kemiskinan ini merupakan penerapan atau aplikasi

1 Wolf Scott, "Poverty Monitoring in Developing Countries", dalam *Development and Change*, Vol. 10, No. 3, Juli 1979, SAGE Publications, London & Beverly Hills, 1979, hal. 447

2 Wolf Scott, *ibid.*, hal. 445-446

program-program kerja terhadap kelompok-kelompok target yang telah ditetapkan dalam tahap kedua. Program kerja pemberantasan kemiskinan ini tentunya bermacam ragam, sesuai dengan aspek-aspek kemiskinan yang ada. Misalnya, program kerja untuk meningkatkan taraf pendidikan masyarakat dengan jalan pemberantasan buta huruf, Sekolah Lanjutan Pertama Terbuka, Universitas Terbuka, dan lain-lain; program kerja untuk meningkatkan status kesehatan masyarakat dengan jalan imunisasi, pemberantasan hama penyakit, pendidikan kesehatan dan gizi, dan lain-lain; program kerja untuk meningkatkan bahan pangan dengan jalan panca usaha tani, dan lain-lain.

Di dalam mengobati kemiskinan atau penerapan program kerja ini, diperlukan tindakan-tindakan pengobatan atau bantuan yang mendidik. Maksudnya, bantuan yang diberikan kepada si miskin itu berbentuk membantu si miskin agar si miskin dapat membantu atau menolong dirinya sendiri, atau apa yang disebut "investment in the poor". Hendaknya bantuan yang diberikan kepada si miskin itu dapat mendorong dia untuk berusaha lebih keras agar dapat keluar dari belenggu kemiskinan.

Berikut ini saya akan menyajikan sebuah contoh mengenai pengobatan atau bantuan yang mendidik. Misalnya, suatu daerah tertentu setiap bulan Nopember sampai dengan Pebruari selalu mengalami kekurangan bahan pangan (paceklik) atau kelaparan. Dari hasil penelitian diketahui bahwa kelaparan ini disebabkan karena cara bercocok tanam di daerah tersebut masih bersifat tradisional, "slash and burn". Belum diusahakan irigasi walaupun di daerah ini banyak terdapat air yang dapat digunakan untuk irigasi. Untuk mengatasi masalah kelaparan ini, maka tidaklah bijaksana kalau setiap tahun dalam bulan-bulan Nopember sampai dengan Pebruari pemerintah mendrop bantuan bahan pangan kepada para petani di daerah tersebut. Bantuan yang terbaik dari pemerintah kepada para petani di daerah tersebut adalah melalui usaha atau program kerja untuk meningkatkan hasil pertanian para petani di daerah tersebut. Hal ini bisa dilakukan dengan jalan antara lain membantu masyarakat setempat untuk mendirikan dam air untuk keperluan irigasi, meningkatkan ketrampilan bertani melalui penyuluhan pertanian, dan membantu para petani dengan alat-alat pertanian yang lebih baik atau lebih modern. Dengan bantuan ini diharapkan para petani di daerah tersebut dapat meningkatkan hasil produksi pertaniannya sehingga bahaya kelaparan yang selalu dialami setiap tahun dapat diatasi.

Setelah mengadakan pengobatan ini, tentunya kita ingin juga mengetahui bagaimanakah hasil pengobatan tersebut, apakah berhasil atau gagal. Untuk mengetahui hasil pengobatan ini maka kita melangkah ke tahap berikutnya, yaitu tahap keempat.

Tahap keempat: Penelitian Atau Monitoring Kemiskinan II

Maksud dan tujuan penelitian atau monitoring kemiskinan II ini adalah untuk mengevaluasi keadaan si miskin yang mendapatkan pengobatan, dan hasil-hasil penelitian ini digunakan sebagai umpan balik (feed back) untuk menyempurnakan kebijakan-kebijakan atau pengobatan kemiskinan agar lebih efektif dan efisien.

Dengan demikian, penelitian atau monitoring kemiskinan II ini hanya dilakukan pada kelompok-kelompok target yang telah mendapatkan pengobatan. Ada tiga kemungkinan hasil penelitian atau monitoring kemiskinan II ini. Pertama, keadaan si miskin tersebut sudah baik, dalam arti sudah melewati garis kemiskinan dan sudah mampu berdiri sendiri, Kedua, keadaan si miskin masih tetap saja seperti semula (sebelum diadakan pengobatan), atau tidak banyak mengalami perubahan (kemajuan). Jadi masih tetap di bawah garis kemiskinan. Dan ketiga, keadaan si miskin malah bertambah buruk, semakin bertambah miskin.

Bagi mereka yang termasuk dalam kategori kedua dan ketiga, tentunya masih perlu diberikan pengobatan lagi. Memang jarang sekali suatu pengobatan itu sekali saja sudah cukup. Kadang-kadang, diberi pengobatan berkali-kali pasien baru bisa sembuh. Seperti dikemukakan oleh Frans Seda "tidak ada suatu solusi (solution) masalah kemiskinan yang 'once and for all'. Sekali jadi. Tiap policy atau paket policy yang diambil untuk mengatasi kemiskinan harus diikuti terus menerus agar struktural lama tidak kembali muncul dan lambat laun menghilangkan semua efek dan tujuan semula.

Keharusan pembinaan dan perhatian terus menerus ini disebabkan ada dua hal yang penting dalam menangani masalah kemiskinan struktural: yaitu intervensi pemerintah dan kesadaran manusia miskin itu sendiri. Kedua inilah yang membawakan koreksi terhadap kondisi kemiskinan, yang satu dari atas dan yang lainnya dari bawah. Keduanya secara intensif harus secara terus menerus diarahkan pada usaha mengatasi/mengurangi kemiskinan, karena pada umumnya, di negara-negara sedang berkembang mekanisme pembagian alat-alat produksi serta struktur institusional dan politik yang dipergunakan dalam proses pembagian itu dipengaruhi oleh sikap 'nrimo' atau oleh sikap 'neglet' terhadap masalah kemiskinan."¹ Dan bagi mereka yang termasuk dalam kategori pertama sudah baik; maka kita langsung memasuki tahap berikutnya, yaitu tahap kelima.

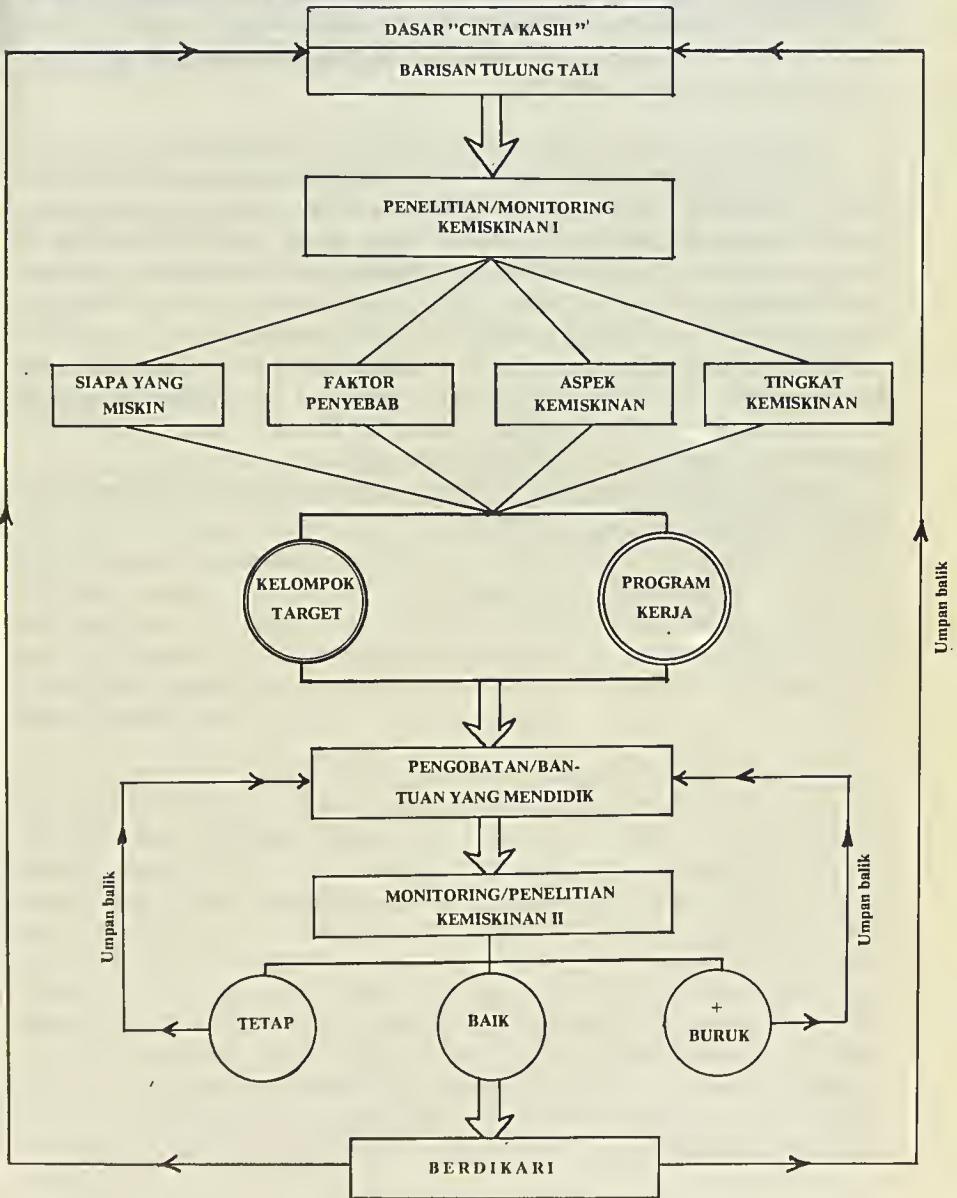
Tahap kelima: Berdikari

Pada tahap ini, kepada mereka yang telah meliwati garis kemiskinan dan

1 *Kompas*, Rabu, 3 September 1980, hal. V

Gambar 2

Diagram Strategi Anti Kemiskinan Lima Tahap



dianggap telah mampu berdiri sendiri, tidak diberikan lagi bantuan. Mereka harus sudah sanggup memanfaatkan dengan sebaik-baiknya segala bantuan (pengetahuan/ketrampilan, dan fasilitas) yang telah diperolehnya, demi untuk meningkatkan kualitas hidupnya.

Selanjutnya, mereka diharapkan akan menjadi dokter-dokter yang baik, atau menjadi Barisan Tulung Tali di dalam usaha pemberantasan kemiskinan. Mereka diharapkan menjadi pejuang-pejuang utama untuk membela kepentingan-kepentingan saudara-saudaranya yang masih miskin. Sehingga di dalam proses pemberantasan kemiskinan selanjutnya, mereka dapat menggantikan kedudukan Barisan Tulung Tali yang mula-mula, atau sekurang-kurangnya peranan Barisan Tulung Tali yang mula-mula atau pertama ini hanyalah menjadi pelengkap saja. Dan selanjutnya mereka digantikan oleh Barisan Tulung Tali kedua. Dalam proses selanjutnya peranan dan kedudukan Barisan Tulung Tali II ini akan digantikan oleh Barisan Tulung Tali III, dan seterusnya sampai masalah kemiskinan diatasi.

Secara visual, strategi anti kemiskinan lima tahap ini dapat digambarkan dalam Gambar 2.

JAMINAN SOSIAL TENAGA KERJA PERLU PERHATIAN

H. HENRIARSO

PENDAHULUAN

Pada bulan Nopember 1978 telah diadakan *Seminar Nasional Jaminan Sosial Tenaga Kerja* oleh Direktorat Jenderal Perlindungan dan Perawatan Tenaga Kerja, yang berthemakan "Jaminan Sosial sebagai salah satu sarana untuk menuju terciptanya pemerataan pendapatan". Maksud dan tujuan diadakan Seminar tersebut untuk menyusun sistem pembinaan, pengawasan dan pengaturan di dalam penyelenggaraan jaminan sosial tenaga kerja yang dapat diterapkan secara seragam dan menyeluruh, serta dapat menunjang usaha peningkatan perlindungan dan perbaikan tingkat hidup tenaga kerja beserta keluarganya.

Dalam pidato sambutannya, Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi mengatakan bahwa masalah jaminan sosial merupakan masalah yang cukup prinsipial bagi kehidupan tenaga kerja. Dewasa ini pemberian jaminan sosial kepada tenaga kerja masih banyak tergantung pada kemampuan masing-masing perusahaan maupun tenaga kerja sendiri, sehingga terlihat keadaan belum meratanya penikmatan jaminan sosial bagi sesama tenaga kerja baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Apabila masalah tersebut tidak ditanggulangi dikuatirkan bahwa jurang pemisah antara tenaga kerja yang menikmati jaminan sosial yang baik dan tenaga kerja yang belum menikmati jaminan sosial yang layak makin melebar. Pada akhirnya keadaan ini akan lebih memberi peluang timbulnya keresahan sosial yang dapat mengganggu stabilitas nasional. Keadaan yang demikian jelas tidak akan menguntungkan di dalam proses produksi pada khususnya dan proses pembangunan pada umumnya.

Apa yang menjadikan kekuatiran di atas merupakan perhatian yang serius dari pemerintah. Hal ini terlihat jelas dalam Trilogi Pembangunan Repelita III yang menekankan pentingnya pemerataan di samping pertum-

buhan ekonomi dan stabilitas nasional. Tekad pemerintah tersebut lebih kelihatan dalam krida pertama dari sapta krida Kabinet Pembangunan III ialah terciptanya keadaan dan suasana yang makin menjamin terciptanya keadilan bagi seluruh rakyat dengan makin meratakan pembangunan dan hasil-hasilnya.

Untuk melaksanakan maksud tersebut dilakukan melalui delapan jalur pemerataan yang meliputi:

1. Pemerataan pemenuhan kebutuhan pokok rakyat banyak, khususnya pangan, sandang dan perumahan;
2. Pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan dan pelayanan kesehatan;
3. Pemerataan pembagian pendapatan;
4. Pemerataan kesempatan kerja;
5. Pemerataan kesempatan berusaha;
6. Pemerataan kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan, khususnya bagi generasi muda dan kaum wanita;
7. Pemerataan penyebaran pembangunan di seluruh wilayah tanah air;
8. Pemerataan memperoleh keadilan.

Masalah jaminan sosial tenaga kerja erat sekali kaitannya dengan kedelapan jalur pemerataan tersebut, dan antara jalur yang satu dengan lainnya bukanlah merupakan jalur yang terpisah. Namun demikian untuk tidak menyimpang terlalu jauh dari pokok permasalahannya, dalam tulisan ini akan membatasi diri pada masalah jaminan sosial tenaga kerja dalam hubungannya dengan pemerataan pembagian pendapatan.

BENTUK JAMINAN SOSIAL

Tenaga kerja sebagai modal dasar pembangunan menempati posisi yang strategis sebab sebagai anggota masyarakat selain sebagai obyek juga sekaligus merupakan subyek di dalam pembangunan. Tenaga kerja yang berhubungan kerja dengan perusahaan mempunyai kegiatan usaha yang produktif sehingga sewajarnya apabila kepada mereka diberikan perlindungan, pemeliharaan dan pengembangan terhadap kesejahteraannya. Usaha untuk meningkatkan kesejahteraan tersebut, ditujukan kepada kesejahteraan pada saat mereka masih bekerja, di hari tua atau karena suatu hal mereka tidak mampu memenuhi kebutuhan hidupnya.

Sebagai manusia atau individu, tenaga kerja mempunyai perasaan kuatir atau takut menerima resiko-resiko sosial yang dapat mengakibatkan

Bentuk Jaminan Sosial		BANTUAN SOSIAL (Social Assistance)	ASURANSI SOSIAL (Social Insurance)	PELAYANAN SOSIAL (Public Service)
Aspek-aspek				
1. Pihak yang menikmati/peserta.		Lapisan tertentu dari masyarakat yang memerlukan bantuan	Tenaga Kerja	Seluruh Masyarakat
2. Timbulnya hak/keperluan		Dengan pembuktian perlunya memperoleh bantuan	Atas dasar hak yang ditentukan dalam peraturan	Setiap kali memerlukan pelayanan dengan memenuhi syarat tertentu
3. Program		a. Asuhan untuk orang jompo b. Asuhan untuk Yatim Piatu c. Bencana Alam d. Asuhan untuk orang cacat	a. Hari Tua b. Meninggal dunia c. Cacat d. Sakit d. Kecelakaan f. Penganggur g. Tunjangan Keluarga	a. Keluarga Berencana b. Rehabilitasi Cacat c. Sakit d. Bersalin
4. Bentuk Jaminan		a. Uang dan/atau b. Pelayanan	Uang	a. Uang b. Pelayanan
5. Sumber Pembiayaan		Anggaran Belanja Negara	Uang dari tenaga kerja dan/atau perusahaan	Anggaran Belanja Negara
6. Pelaksana		Pemerintah	Pemerintah atau Badan yang ditunjuk oleh Pemerintah.	Pemerintah

Sumber : Sri Murwardjo, "Jaminan Sosial di Indonesia", kertas kerja untuk Seminar Nasional Jaminan Sosial Tenaga Kerja, Nop. 1978

berkurang atau hilangnya sama sekali pendapatan yang mereka terima. Beberapa resiko sosial yang dimaksud antara lain: sakit, meninggal dunia, kecelakaan yang mengakibatkan cacat, berhenti bekerja karena putus hubungan kerjanya atau mencapai usia tua. Untuk menanggulangi rasa kuatir dan takut akan terjadinya resiko sosial tersebut, tenaga kerja selalu berharap adanya jaminan atas kelangsungan untuk tetap memperoleh pendapatannya dengan jalan mendapatkan jaminan sosial yang baik.

Bentuk-bentuk jaminan sosial yang dimaksud dapat berupa bantuan sosial, pelayanan masyarakat dan asuransi sosial, yang masing-masing bentuk mempunyai ciri yang berbeda-beda baik dalam hak-hak untuk memperolehnya, jenis programnya, macam jaminannya, sumber pembiayaannya, pelaksanaannya serta lapisan masyarakat yang menjadi sasarannya. Dari skema berikut dapat dilihat bahwa bentuk jaminan sosial yang diperuntukkan bagi tenaga kerja adalah asuransi sosial. Mengingat bahwa sumber pembiayaan asuransi sosial tersebut diambil dalam bentuk iuran dari tenaga kerja dan/atau perusahaan, berarti sangat tergantung kepada keadaan sosial ekonominya. Berarti pula bahwa kemampuan tenaga kerja untuk mendapatkan tingkat jaminan sosial yang baik melalui sistem asuransi sosial sangat tergantung kepada tingkat upah/penghasilan yang diterimanya, di samping kemampuan keuangan perusahaan.

KEADAAN PENGUPAHAN

Seseorang yang melakukan pekerjaan atas perintah orang lain dalam suatu hubungan kerja, selalu mengharapkan imbalan prestasi kerjanya berupa upah sebagai bagian dari pendapatannya.

Upah adalah tujuan obyektif kerja ekonomis yang merupakan sarana untuk mencapai tujuan hidup manusia yang lebih tinggi. Sehingga dalam menentukan tinggi rendahnya harus diperhitungkan pula kemungkinan terwujudnya syarat-syarat yang cukup untuk kelangsungan hidupnya, baik di dalam atau di luar proses produksi, baik selama bekerja maupun tidak bekerja.

Di samping syarat tersebut, penentuan tinggi rendahnya upah tenaga kerja tidak boleh didasarkan atas biaya untuk memulihkan atau memelihara tenaganya agar terus dapat digunakan dalam proses produksi atau ditekan seminimum mungkin sampai batas keharusan hidup.

Penentuan upah tidak hanya ditekankan untuk kepentingan tenaga kerja sendiri, tetapi harus pula diingat nasib keluarganya. Keluarga merupakan lingkungan pertama bagi manusia untuk berkembang menuju kesempurnaan. Pembentukan keluarga adalah merupakan kodrat manusia, maka tenaga kerja sebagai kepala keluarga harus menyediakan kebutuhan hidup keluarganya.

Hal ini ditempuh oleh tenaga kerja dengan jalan bekerja, dengan demikian penentuan upah bagi tenaga kerja yang adil adalah upah keluarga sepadan dengan martabat manusia.

Apa yang diuraikan di atas adalah merupakan segi idiil dalam menentukan tinggi rendahnya upah. Namun dilihat dari kenyataan praktek pemberian upah sehari-hari masih banyak yang jauh dari batas kelayakan hidup seseorang.

Hal tersebut tidak dapat terlepas dari kondisi pasar kerja dewasa ini yang masih menunjukkan ketimpangan antara penawaran tenaga kerja dan kemampuan penyerapannya, maka telah dapat diperhitungkan beratnya meningkatkan kehidupan sebagian besar tenaga kerja sampai pada tingkat kelayakan.

Survey yang pernah diselenggarakan Sub Direktorat Pengupahan dan Jaminan Sosial Departemen Tenaga Kerja & Transmigrasi menunjukkan bahwa 69,31% dari tenaga kerja, karena rendahnya upah dibandingkan dengan kebutuhan minimumnya masih memerlukan/mencari pendapatan tambahan, baik dilakukan langsung oleh tenaga kerja maupun anggota keluarganya. Meskipun pemberian upah telah menunjukkan peningkatan, namun masih banyak tenaga kerja yang belum mencapai tingkat upah yang layak. Masih banyak perusahaan yang memberikan prosentase (%) yang rendah dari seluruh biaya produksinya untuk upah tenaga kerja, sebagai contoh suatu survey dari Subdit Pengupahan dan Jaminan Sosial menunjukkan bahwa pabrik tekstil memberikan untuk upah tenaga kerja tidak lebih dari 4% — 5% dari biaya produksinya dibandingkan dengan 19% yang dikeluarkan untuk biaya pemasarannya.¹

Dengan masih rendahnya tingkat upah seorang tenaga kerja berarti masih terbatas pula kemampuannya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya sampai batas kelayakan. Sebagai ukuran batas kelayakan hidup seseorang dipakai batasan Kebutuhan Fisik Minimum (KFM) menurut ilmu kesehatan, yang terdiri dari bahan makanan dan minuman, bahan bakar dan penerangan, perumahan, alat-alat dapur, pakaian dan lain-lain. Kebanyakan penetapan upah minimum yang berlaku masih jauh di bawah tingkat KFM setempat, sehingga perlu adanya usaha untuk peningkatannya.

¹ *Kebijaksanaan dan Program Kerja Direktorat Jenderal Perlindungan dan Perawatan Tenaga Kerja Tahun 1978/1979*, hal. 15-16

Sebagai gambaran untuk perbandingan tingkat upah minimum dari KFM setempat yang pada umumnya masih belum wajar, dapat diambil beberapa contoh:

No.	DAERAH	SEKTOR/ SUB. SEKTOR	UPAH MINIMUM	KFM RATA-RATA BLN DESEMBER 1976.
1.	Sumatra Utara	Pekerja/Buruh harian pada perusahaan swasta.	Rp. 430,50/hari (all in)	KO: Rp. 10.819,— K1: Rp. 27.298,— K2: Rp. 37.188,—
2.	Sumatera Barat	Industry tekstil/pertenunan/konstruksi bangunan.	Rp. 350,—/hari	KO: Rp. 12.598,— K1: Rp. 29.559,— K2: Rp. 36.547,—
3.	Jawa Barat	Perkebunan swasta	Rp. 215,—/hari	KO: Rp. 11.764,— K1: Rp. 30.508,— K2: Rp. 41.997,—
4.	Jawa Tengah	Perusahaan swasta	Rp. 175,—/hari	KO: Rp. 10.958,— K1: Rp. 27.863,— K2: Rp. 34.840,—
5.	Sulawesi Tenggara	Konstruksi bangunan	Rp. 350,—/hari	KO: Rp. 14.443,— K1: Rp. 47.400,— K2: Rp. 59.584,—

Sumber : *Kebijaksanaan dan Program Kerja Direktorat Jenderal Perlindungan dan Perawatan Tenaga Kerja Tahun 1978/1979.*

Dari komponen yang digunakan sebagai ukuran KFM, belum mencakup kebutuhan hidup lainnya yang sangat diperlukan oleh tenaga kerja, maupun keluarganya misalnya; biaya pendidikan, biaya perawatan dan pengobatan, kebutuhan hari tuanya dan lain-lain.

Dengan tingkat upah minimum yang masih jauh lebih rendah dari KFM, sangatlah tidak mungkin untuk memenuhi kebutuhan hidup lainnya. Oleh karena itu untuk menanggulangi kebutuhan biaya hidup tersebut perlu adanya program jaminan sosial yang baik sebagai pelengkap di dalam pemberian upah.

Penyelenggaraan program jaminan sosial sebagai bagian yang integral dari upah, merupakan peningkatan dari kesejahteraan hidup tenaga kerja beserta keluarganya.

PELAKSANAAN JAMINAN SOSIAL

Jaminan Sosial sebagai suatu sistem perlindungan untuk menanggulangi resiko sosial, pada hakekatnya merupakan beban tidak langsung dari masyarakat secara bersama-sama yang diperuntukkan bagi anggotanya. Pembebanan kepada masyarakat untuk keperluan jaminan sosial dapat dalam bentuk pembayaran pajak ataupun melalui mekanisme pembayaran iuran asuransi sosial. Pelaksanaan sistem jaminan sosial tenaga kerja biasa dilakukan melalui pengaturan perundang-undangan, perjanjian kerja bersama (CLA) maupun peraturan perusahaan.

Secara idiil pengaturan tentang jaminan sosial tenaga kerja telah dijamin oleh Pancasila sebagai sumber tertib hukum yang berlaku, khususnya sila kelima ialah Keadilan Sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia. Sila Keadilan Sosial adalah dasar yang menjamin bahwa di Indonesia tidak akan ada kemiskinan lagi. Berdasarkan sila itu dapatlah dihindarkan penghisapan manusia oleh sesama manusia. Keadilan sosial itu menjamin pekerjaan bagi tiap orang sesuai dengan kemampuannya. Tuntutan bangsa Indonesia untuk hidup secara layak akan menjadi kenyataan di Indonesia yang berkeadilan sosial. Tujuan untuk mencapai kemakmuran tidaklah hanya untuk sesuatu golongan atau golongan-golongan tertentu, tetapi kemakmuran itu harus merata bagi seluruh bangsa Indonesia. Jadi dalam paham Keadilan Sosial dijamin hak untuk hidup layak, dijamin adanya hak milik, adanya hak atas jaminan sosial, adanya hak atas pekerjaan dengan sistem pengupahan dan syarat-syarat kerja yang adil dan baik, berhak atas tingkat hidup yang menjamin kesehatan dan lain-lain, yang kesemuanya itu telah menjadi hak asasi yang telah diakui oleh UUD maupun Universal Declaration of Human Rights.¹

Hak untuk mendapatkan jaminan sosial bagi tenaga kerja secara idiil telah dijamin oleh Pancasila dan secara konstitusional juga dijamin oleh pasal 27 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan: "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan." Dengan demikian jelaslah bahwa jaminan sosial merupakan sebagian hak kehidupan bagi warga negara khususnya masyarakat tenaga kerja.

Sebagai pelaksanaan dari cita-cita untuk memberikan jaminan sosial yang layak bagi tenaga kerja tersebut, sejak Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya telah dikeluarkan beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur pemberian jaminan sosial bagi tenaga kerja. Secara umum pengaturan tersebut dituangkan dalam Undang-undang No. 14 Tahun 1969 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok mengenai Tenaga Kerja, khususnya:

¹ Lihat Drs. C.S.T. Kansil SH, *Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, Dasar Falsafah Negara*, Bagian Pertama, hal. 70 & 88

Pasal 10: Pemerintah membina perlindungan kerja yang mencakup:

- a. Norma keselamatan kerja;
- b. Norma kesehatan kerja dan Hygiene Perusahaan;
- c. Norma kerja;
- d. Pemberian ganti kerugian, perawatan dan rehabilitasi dalam hal kecelakaan kerja.

Pasal 15: Pemerintah mengatur penyelenggaraan pertanggung jawaban sosial dan bantuan sosial bagi tenaga kerja dan keluarganya. (Jaminan dan bantuan sosial tersebut meliputi antara lain: jaminan sakit, hamil, bersalin, hari tua, meninggal dunia, cacat dan menganggur bagi seluruh tenaga kerja termasuk tani dan nelayan)

Meskipun peraturan secara umum yang dipakai sebagai dasar pengaturan jaminan sosial tenaga kerja sudah ada, tetapi untuk mewujudkan masih diperlukan peraturan pelaksanaannya lebih lanjut. Berkenaan dengan itu selama ini telah ada peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur masalah jaminan sosial tenaga kerja untuk resiko-resiko sosial tertentu, baik yang berbentuk Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, Surat Keputusan Bersama Dua Menteri maupun Surat Keputusan Gubernur, antara lain:

1. Undang-Undang No. 2 tahun 1951 tentang Kecelakaan; yang mewajibkan pengusaha memberikan ganti rugi serta perawatan bagi tenaga kerjanya yang tertimpa kecelakaan kerja. (Khusus untuk pelaut diatur dalam Peraturan Kecelakaan Pelaut tahun 1940 — *ordonnantie* 10 September 1940 Stbl. No. 447)
2. Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. 3 tahun 1967, tentang pertanggung jawaban sakit, hamil, bersalin dan meninggal dunia bagi pegawai/pekerja dan keluarganya. Berdasarkan peraturan tersebut perusahaan sukarela dapat mempertanggungkan tenaga kerjanya kepada Dana Jaminan Sosial terhadap resiko-resiko sosial seperti tersebut dalam peraturan tersebut.
3. Surat Keputusan Bersama Menteri Pertambangan dan Menteri Tenaga Kerja Transmigrasi dan Koperasi No. : 660/Kpts/MEN/1975 205/Kpts/M/Pertamb/1975 tanggal 30 April 1975 yang mewajibkan pemborong-pemborong yang bekerja pada sektor pertambangan sub sektor minyak dan gas bumi untuk mempertanggungkan tenaga kerjanya terhadap resiko-resiko sosial yang tertimpa kecelakaan kerja, sakit dan penyisihan dana pesangon kepada Dana Jaminan Sosial.
4. Melalui beberapa Surat Keputusan Gubernur di wilayah daerah tingkat I, diatur kewajiban pemborong yang bergerak di sektor bangunan untuk

mempertanggungkan tenaga kerjanya terhadap resiko-resiko sosial yang tertimpa kecelakaan kerja dan sakit kepada Dana Jaminan Sosial.

5. Secara nasional dan berlaku untuk seluruh sektor usaha telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah No. 33 tahun 1977 tentang Asuransi Sosial Tenaga Kerja, yang mewajibkan pengusaha dan tenaga kerja untuk ikut serta dalam program Asuransi Kecelakaan Kerja, Tabungan Hari Tua yang dikaitkan dengan asuransi Kematian ke dalam Perusahaan Umum Asuransi Sosial Tenaga Kerja (Perum ASTEK) yang didirikan dengan Peraturan Pemerintah No. 34 tahun 1977.

Dari beberapa peraturan perundang-undangan tersebut yang pelaksanaannya secara wajib maupun sukarela, selain masih sangat terbatas ruang lingkupnya dilihat dari kelompok tenaga kerja yang dilindungi, juga jenis-jenis jaminan sosial yang diaturpun masih terbatas belum mencakup seluruh kebutuhan sosial tenaga kerja. Hal ini dapat dipahami, bahwa setiap kegiatan yang mewajibkan pengusaha maupun tenaga kerja yang berkaitan dengan jaminan sosial membutuhkan dana tertentu yang harus ditanggung secara bersama-sama maupun sendiri baik oleh pengusaha maupun tenaga kerja. Sedangkan di lain pihak kondisi sosial ekonomi pada umumnya baik pengusaha maupun tenaga kerja masih terbatas untuk memikirkan kepentingan tersebut.

Pada waktu ini sistem yang dipakai oleh pengusaha-pengusaha di dalam memberikan jaminan sosial/kesejahteraan bagi tenaga kerja masih belum seragam tergantung kemampuan masing-masing. Ada 3 (tiga) sistem yang sekarang ini dijalankan oleh perusahaan-perusahaan di dalam memberikan jaminan sosial kepada tenaga kerjanya:

1. *Sistem tunjangan*: jaminan sosial melalui sistem ini diberikan dengan penggantian uang tertentu secara langsung bagi setiap resiko sosial yang terjadi.
2. *Sistem asuransi*: jaminan sosial diberikan dengan jalan mengasuransikan kepada Badan-badan Asuransi atau kepada Yayasan/Koperasi yang didirikan oleh Perusahaan sendiri, baik yang diwajibkan maupun yang sukarela, terhadap resiko-resiko sosial yang mungkin terjadi.
3. *Sistem upah bersih (clean wage system)*: jaminan sosial diberikan secara tetap dan teratur. Setiap resiko sosial yang menimpa tenaga kerja menjadi tanggungan tenaga kerja sendiri. Pelaksanaan dari sistem ini biasanya diatur dalam Perjanjian Perburuhan atau Perjanjian Kerja.

Dari kenyataan yang ada dapat dilihat kecenderungan bahwa perusahaan yang memberikan upah yang baik juga memberikan jaminan sosial yang baik bagi

No.	Nama Perusahaan	JAMINAN SOSIAL						UPAH
		Pengobatan	Perawatan	Kematian	Kelahiran	Kecelakaan	Hari Tua	
1.	Unilever Indonesia (Perjanjian Perburuhan 1977-1978)	Dibayar sepe- nuhnya sesuai yang diperjan- jikan	RS. ST. Caro- lus kelas II dan III	Minimum 3 bu- lan gaji terakhir + Rp. 25.000,- sebagai uang kubur.	Sesuai peraturan di Rumah Sakit — oleh Bidan diberikan Rp. 25.000,- — oleh dukun diberikan Rp. 10.000,-	Sesuai dengan UU. Kecelakaan No. 2 th. 1951	1½ bulan gaji untuk tiap ta- hun masa kerja.	Minimum Rp. 58.778,04 Maksimum Rp. 390.683,-
2.	European Asian Bank (Perjanjian Perburuhan 1978)	Rp. 200.000,- s/d Rp. 300.000,- tiap tahun	Sesuai dengan asuransi oleh Perusahaan.	Rp. 50.000,-	Rp. 60.000,-	Sesuai dengan UU. Kecelakaan No. 2 Th. 1951	Disesuaikan de- ngan kebijaksa- naan Pemerintah	Minimum Rp. 33.316,- Maksimum Rp. 318.500,-
3.	Tehnik Umum PT. (Peraturan Perusahaan 1977-1979)	Maksimum 3 BULAN GAJI bruto/tahun	Rp. 1.000,- s/d Rp. 10.000,-/ hari	Rp. 15.000,- untuk anak Rp. 30.000,- untuk isteri Rp. 50.000,- untuk karyawan	Rp. 20.000,- s/d Rp. 75.000,-	Asuransi ta- hun sebesar Rp. 50.000,-		Bervariasi menu- rut masa kerja dan golongan.
4.	Koperasi Batik Apotik (perjanjian Perburuhan tahun 1978)	Sesuai kemam- puan perusa- haan	Sesuai kemam- puan perusa- haan	Sesuai kemam- puan perusa- haan	Sesuai kemam- puan perusa- haan	Sesuai dengan UU Kecelakaan No. 2 Th. 1951		—
5.	Plastik PT. Sukarela (Perjanjian Perburuhan tahun 1978)	Rp. 5.000,- per bulan	70% dari biaya	— 3 bln gaji Rp. 7.500,- untuk isteri — Rp. 5.000,- untuk anak	Rp. 5.000,-	Sesuai dengan UU Kecelakaan No. 2 Th. 1951		—
6.	GAPRI (Yayasan Kesejahteraan Karyawan GAPRI Tahun 1978)	—	—	Rp. 175.000,-	—	— Cacat maksi- mum Rp. 64,- 800,- — Pengob. & rawatan mak. Rp. 250.000,-	Bekerja berturut- turut selama 10 th diberikan Rp. 15.000,- + Rp. 5.000,- untuk setiap 5 th berikut- nya.	Rp. 300,-/hari

tenaga kerjanya, sebaliknya perusahaan yang memberikan upah kurang memenuhi kebutuhan hidup yang layak akan memberikan jaminan sosial yang terbatas. Masalah ini dapat dipahami oleh karena perusahaan mempunyai modal relatif cukup besar dan berkembang usahanya akan mampu memberikan upah dan jaminan sosial yang cukup baik, atau sebaliknya.

Untuk memberikan gambaran nyata dapat disajikan data sebagian jaminan sosial yang diberikan oleh Perusahaan sektor modern dan tradisional kepada tenaga kerjanya, sebagaimana tercantum di dalam Perjanjian Perburuhan (CLA) atau Peraturan Perusahaan dari perusahaan yang bersangkutan.

Dari beberapa data tersebut di atas jelas kelihatan, bahwa pemberian jaminan sosial kepada tenaga kerja tidak sama sesuai dengan kemampuan perusahaan. Dapat ditarik kesimpulan bahwa tidak ada pemerataan di dalam penikmatan jaminan sosial bagi setiap tenaga kerja, di mana tenaga kerja yang mempunyai penghasilan/upah rendah justru hanya mendapatkan jaminan sosial yang sangat terbatas. Oleh karena itu dalam rangka melaksanakan pemerataan pemberian jaminan sosial kepada tenaga kerja, Pemerintah mengatur secara wajib pemberian jaminan sosial tenaga kerja melalui sistem asuransi sosial.

SISTEM ASURANSI SOSIAL

Sampai saat ini oleh Pemerintah telah diatur penyelenggaraan jaminan sosial secara wajib melalui sistem asuransi sosial, baik bagi pegawai negeri sipil/ABRI maupun tenaga kerja swasta. Namun belum seluruh program jaminan sosial telah diselenggarakan, tetapi dipilihkan sesuai dengan kondisi sosial ekonomi yang bersangkutan.

Program Jaminan Sosial tersebut adalah:

1. Dana Tabungan dan asuransi pegawai negeri yang diselenggarakan oleh Perum TASPEN, meliputi program-program: a) Tabungan, b) Asuransi Kematian. Program ini diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1963.
2. Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia yang diselenggarakan oleh Perum ASABRI, meliputi program-program Tabungan dan Asuransi Kematian. Program-program tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 44 tahun 1971.
3. Asuransi Kesehatan bagi pegawai negeri yang diselenggarakan oleh Badan Penyelenggara Dana Pemeliharaan Kesehatan Pegawai Negeri,

meliputi program-program: Sakit untuk pegawaiian Presiden Republik Indonesia No. 230 tahun 1968.

4. Asuransi Sosial Tenaga Kerja bagi tenaga kerja yang diselenggarakan oleh Perum ASTEK, meliputi program Asuransi Kecelakaan Kerja dan Tabungan Hari Tua yang dikaitkan dengan Asuransi Kematian, yang diatur dengan P.P.33/1977.

Uraian selanjutnya, akan membatasi diri pada jaminan sosial tenaga kerja bukan pegawai negeri sipil/ABRI, yang merupakan sebagian besar jumlah tenaga kerja di Indonesia. Telah disinggung di atas, bahwa pemberian jaminan sosial tenaga kerja masih sangat tergantung dari kemampuan perusahaan. Sebagaimana hasil survey dari Sub Direktorat Pengupahan dan Jaminan Sosial yang menunjukkan bahwa 69,31% dari tenaga kerja masih menerima upah rendah, ini berarti dari jumlah tenaga kerja tersebut masih juga menerima jaminan sosial yang belum memadai.

Oleh karena itu dalam rangka usaha Pemerintah untuk meningkatkan jaminan sosial tenaga kerja serta mewujudkan asas pemerataan dalam penerimaannya, diaturlah melalui sistem Asuransi Sosial. Penyelenggaraan program jaminan sosial melalui sistem asuransi sosial yang kepesertaannya diatur secara wajib, diharapkan dapat menumbuhkan rasa solidaritas sosial di dalam menghadapi resiko sosial bagi sesama tenaga kerja serta usaha untuk mencapai tujuan pemerataan pendapatan.

Sebagaimana tercantum dalam Pasal 15 UU tentang Ketentuan Pokok mengenai Tenaga Kerja No. 14/1969, bahwa Pemerintah akan menyelenggarakan pertanggungan (asuransi) sosial dan bantuan sosial bagi tenaga kerja dan keluarganya, antara lain program jaminan sakit, hamil, bersalin, meninggal dunia, cacat dan menganggur bagi seluruh tenaga kerja termasuk tani dan nelayan.

Penyelenggaraan Jaminan Sosial melalui sistem asuransi sosial pada dasarnya mencakup ruang lingkup dan tujuan yang luas sehingga menimbulkan konsekuensi pembiayaan yang luas pula, yang pada hakekatnya pembiayaan program tersebut akan merupakan beban masyarakat. Oleh karena itu dalam penyelenggaraannya perlu sekali diadakan pentahapan yang disesuaikan dengan kemampuan masyarakat yang berkaitan langsung dengan kebutuhan tenaga kerja akan jaminan sosialnya. Melalui PP. 33/1977 tersebut, Pemerintah mewajibkan kepada pengusaha untuk mengasuransikan tenaga kerjanya terhadap resiko tertimpa kecelakaan dan kematian, di samping itu perusahaan dan tenaga kerja wajib ikut serta dalam program Tabungan Hari Tua bagi tenaga kerjanya.

Ditinjau dari perkembangan pembangunan yang menuju ke arah industrialisasi penggunaan teknologi maju, alat-alat berat dan bahan kimia merupakan salah satu sebab meningkatnya kecelakaan kerja. Karena kemampuan keuangan/ekonomi perusahaan belum semuanya memadai, demikian pula terbatasnya pengetahuan baik perusahaan maupun tenaga kerja mengenai hak dan kewajiban berkenaan dengan pelaksanaan Undang-undang Kecelakaan No. 2/1951, maka sering tenaga kerja yang tertimpa kecelakaan kerja dirugikan hak-haknya. Oleh karena itu melalui sistem asuransi sosial, diharapkan adanya jaminan kepastian penerimaan hak tenaga kerja sehubungan dengan kecelakaan kerja dan sekaligus meratakan kemampuan perusahaan dalam memenuhi kewajibannya.

Untuk melindungi resiko hari tua yang akan mengakibatkan terputusnya pendapatan tenaga kerja, perlu adanya jaminan tersedianya dana yang dapat dimanfaatkan pada waktu mencapai usia tua (55 tahun) atau pada waktu menderita cacat total dan tetap, ataupun meninggal dunia. Oleh karena dana hari tua yang diatur melalui program Tabungan Hari Tua belum mencukupi apabila yang bersangkutan meninggal dunia sebelum usia tua, maka kepadanya diberikan kompensasi dengan asuransi kematian.

Aspek yang dapat diambil dari program jaminan sosial melalui sistem asuransi sosial seperti tersebut di atas adalah untuk membantu tenaga kerja dalam memenuhi kebutuhan hidup minimum di hari tuanya dan ketenangan kerja bagi tenaga kerja pada usia produktif karena merasa dirinya sudah terjamin di hari tuanya.

Program jaminan sosial yang diselenggarakan melalui sistem asuransi sosial kepada tenaga kerja, juga mempunyai aspek pemupukan dana/cadangan yang cukup besar jumlahnya. Cadangan tersebut merupakan sumber dana yang harus dapat dimanfaatkan dalam menunjang program-program yang sejalan dengan strategi pembangunan ekonomi nasional. Penggunaan dana akan ditekankan pada aktivitas yang dapat meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja dan memperluas kesempatan kerja tanpa mengurangi aspek keamanan dana tersebut.

Sesuai dengan prinsip diselenggarakannya sistem asuransi sosial, maka jaminan sosial yang diberikanpun dibatasi sampai pada batas kelayakan kebutuhan hidup minimum seseorang. Oleh karena itu diharapkan dari tenaga kerja maupun perusahaan yang masih mampu untuk meningkatkan jaminan sosialnya baik secara perorangan maupun kolektif mengasuransikan dirinya ataupun diasuransikan kepada lembaga asuransi lain di luar badan yang menyelenggarakan program asuransi sosial. Sebab dengan dilaksanakan program asuransi sosial oleh Pemerintah, selain untuk melindungi resiko-resiko sosial yang menimpa tenaga kerja yang mengakibatkan hilang atau

berkurangnya pendapatan yang diterimanya, juga dimaksudkan untuk menumbuhkan cita rasa akan manfaat dari sistem asuransi.

Sehubungan dengan hal tersebut dan dalam kaitannya dengan peranan Pemerintah dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap lembaga-lembaga yang juga menyelenggarakan usaha yang ada sangkutannya dengan program jaminan sosial, maka perlu diadakan aturan permainan yang sebaik-baiknya antara Badan Penyelenggara program asuransi sosial dengan lembaga-lembaga tersebut, sehingga mencerminkan usaha/kegiatan yang saling mendukung serta berkembang secara bersama-sama. Dengan demikian pelaksanaan sistem asuransi sosial dapat menunjang terciptanya pemerataan kesempatan berusaha.

KEMUNGKINAN PERMASALAHAN YANG TIMBUL

Seperti telah disinggung dalam uraian terdahulu bahwa pemberian jaminan sosial dan jenis programnya bagi tenaga kerja, belumlah merata tergantung dari kemampuan ekonomi perusahaannya. Bagi perusahaan yang memberikan upah cukup baik cenderung memberikan jaminan sosial yang baik pula atau sebaliknya. Melalui sistem asuransi sosial sebagaimana diatur dalam PP.33/1977, terlihat kemungkinan kesamaan dan pemerataan penikmatan jaminan sosial bagi tenaga kerja yang mempunyai upah tinggi maupun yang mempunyai upah rendah. Melalui sistem ini perusahaan yang memberikan upah rendah akan mendapatkan subsidi dari perusahaan yang memberikan upah tinggi di dalam memberikan jaminan sosial kepada tenaga kerjanya.

Sistem asuransi sosial mensyaratkan kepada perusahaan untuk membayar iuran asuransi bagi tenaga kerjanya yang besarnya didasarkan prosentase dari upah tenaga kerja yang bersangkutan. Sedangkan sebagian besar benefit/jaminan asuransi yang merupakan jaminan sosial tenaga kerja, dinikmati sama oleh masing-masing tenaga kerja tanpa membedakan besar kecilnya iuran, misal: biaya perawatan dan pengobatan, biaya pengangkutan, tunjangan uangkubur dalam hal terjadi kecelakaan kerja, atau jaminan Kematian.

Sebagai gambaran untuk mengetahui berapa besar iuran yang harus ditanggung pengusaha maupun tenaga kerja serta jaminan yang diberikan dalam program asuransi sosial tenaga kerja, dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Program Asuransi Kecelakaan Kerja:

- 1.1. Iuran ditanggung sepenuhnya oleh perusahaan sebesar 2,4% s/d 36% upah, tergantung tingkat resiko kecelakaan yang mungkin terjadi di perusahaan.

1.2. *Jaminan Asuransi Kecelakaan Kerja:*

A. Ganti rugi:

- A.1. Tunjangan selama tidak mampu bekerja 120 hari = $100\% \times \text{upah}$; selanjutnya $50\% \times \text{upah}$.
- A.2. Cacat total/sebagian dibayar sekaligus (lump sum), yang besarnya tergantung prosentase cacat $\times 48$ upah sebulan.
- A.3. Kematian dibayar sekaligus, maksimum $60\% \times 48 \times \text{upah sebulan}$.
- A.4. Uang kubur Rp. 30.000,—

B. Pengobatan/Perawatan:

- B.1. Ongkos angkutan 100%
- B.2. Obat 100%
- B.3. Dokter 100%
- B.4. Operasi 100%
- B.5. Rontgen, laboratorium 100%
- B.6. Perawatan, Puskesmas, SRU klas II 100%
- B.7. Gigi 100%
- B.8. Mata 100%
- B.9. Lain-lain 100%

C. Penyakit akibat hubungan kerja:

Jaminan ganti rugi dan pengobatan/perawatan sama dengan A dan B.

D. Batas maksimum:

Seluruh biaya yang dikeluarkan untuk satu peristiwa kecelakaan tersebut B.1. sampai dengan B.9. maksimum Rp. 1.000.000,— (satu juta rupiah), dengan ketentuan untuk B.1. maksimum Rp. 50.000,— (lima puluh ribu rupiah).

2. Program Tabungan Hari Tua yang dikaitkan dengan Asuransi Kematian.

2.1. Iuran Tabungan Hari Tua ditanggung bersama:

- Perusahaan : $1,5\% \times \text{upah satu bulan}$
- Tenaga Kerja : $1\% \times \text{upah satu bulan}$

2.2. Tabungan yang diberikan sebesar jumlah tabungan ditambah bunga yang besarnya disesuaikan dengan hasil usaha Badan Penyelenggara.

2.3. Iuran asuransi kematian bukan karena kecelakaan kerja ditanggung oleh pengusaha sebesar $0,5\% \times \text{upah satu bulan}$.

2.4. Jaminan Kematian sebesar Rp. 170.000,—

Penyelenggara program jaminan sosial secara wajib melalui sistem asuransi sosial, mungkin akan berpengaruh terhadap kenaikan upah berkala. Dengan adanya beban biaya tambahan dari perusahaan untuk membayar iuran asuransi sosial tenaga kerja, menganggap dirinya telah memenuhi kewajibannya dalam memberikan kenaikan upah tenaga kerja. Namun apabila disadari secara teori bahwa beban biaya tambahan yang dikeluarkan perusahaan pada akhirnya merupakan beban dari konsumen atau masyarakat, sebab akan dimasukkan di dalam biaya produksi yang diperhitungkan dalam

menetapkan harga barang. Mungkin dalam tahap permulaan dapat dikatakan iuran asuransi sosial merupakan beban biaya tambahan, karena belum sempat diperhitungkan dalam harga jual.

Dari pihak tenaga kerja, penyelenggaraan asuransi sosial mengandung unsur pendidikan bagi dirinya dalam hal memikirkan nasib hidup hari tuanya. Tanpa adanya kewajiban ikut serta dalam program asuransi sosial, dapat dipastikan kebanyakan tenaga kerja khususnya yang berupah rendah tidak sempat memikirkan hari tuanya, yang pada akhirnya akan menjadi beban keluarganya atau masyarakat sekitarnya. Dengan demikian setelah tenaga kerja merasakan manfaat dari program asuransi sosial tersebut, diharapkan dapat menumbuhkan keinginannya untuk memikirkan jaminan sosial bagi dirinya. Meskipun secara nyata dengan ikut sertanya dalam program asuransi sosial bagi perusahaan yang memberikan upah dan jaminan sosial cukup rendah kepada tenaga kerjanya merasakan keuntungannya, namun perusahaan-perusahaan tersebut terutama yang bersifat tradisional yang biasanya merupakan usaha yang bersifat padat karya cenderung akan merasakan bahwa program asuransi sosial merupakan beban biaya tambahan. Keadaan yang demikian itu membuat posisi perusahaan serba sulit karena ditempatkan di antara memenuhi kewajiban yang telah ditetapkan oleh peraturan perundangan dengan kemampuan keuangan yang serba terbatas. Masalah tersebut dapat dipahami, karena jika labor-cost merupakan faktor yang dominan maka beban biaya dalam penyelenggaraan program asuransi sosial akan relatif lebih besar dibandingkan jika labor-cost relatif kecil dibandingkan biaya lainnya.

Maksud diselenggarakannya asuransi sosial di samping untuk memberikan perlindungan jaminan sosial tenaga kerja juga akan bermanfaat di dalam menciptakan ketenangan kerja yang dapat meningkatkan gairah kerja sehingga meningkatkan produktivitas, dianggap sebagai pengertian teoritis semata-mata karena memang ukuran untuk mengetahuinya tidak dapat dilihat secara mudah dalam waktu yang pendek.

Dikarenakan program asuransi sosial memang hanya memberikan jaminan sosial sampai batas kelayakan hidup minimum, maka perusahaan-perusahaan yang telah menyelenggarakan sendiri program jaminan sosial bagi tenaga kerjanya yang lebih baik daripada yang diberikan oleh program asuransi sosial kurang merasakan manfaatnya ikut serta dalam program asuransi sosial. Hal ini ada benarnya apabila hanya ditinjau dari sudut kepentingan perusahaan maupun tenaga kerjanya tanpa memperhatikan unsur-unsur terciptanya pemerataan penikmatan jaminan sosial bagi sesama tenaga kerja.

Di lain pihak dari tenaga kerja sendiri dirasakan bahwa manfaat penyelenggaraan program asuransi sosial belum disadari sepenuhnya dewasa ini. Penerimaan upah yang belum dapat mencukupi kebutuhan dasar hidup

sehari-hari, dengan tambahnya pengeluaran untuk iuran program asuransi sosial dirasakan sebagai beban cukup berat. Kalau masalahnya demikian, maka penyelenggaraan program asuransi sosial tidak akan mencapai sasarannya untuk meningkatkan dan meratakan penikmatan jaminan sosial bagi tenaga kerja. Sebenarnya golongan tenaga kerja yang menerima upah rendah dan belum menikmati jaminan sosial yang baik adalah obyek penyelenggaraan asuransi sosial.

Dilihat dari permasalahan yang dihadapi baik oleh perusahaan maupun tenaga kerja yang berupah rendah dan belum menikmati jaminan sosial yang baik, untuk mencapai tujuan penyelenggaraan asuransi sosial mensyaratkan partisipasi dari perusahaan maupun tenaga kerja yang relatif mempunyai kondisi sosial ekonomi yang cukup baik. Dengan demikian dana yang terkumpul akan lebih banyak, sekaligus dapat merupakan subsidi yang cukup berarti dalam pemerataan pemberian jaminan sosial bagi sesama tenaga kerja.

PERANAN PEMERINTAH DI DALAM PELAKSANAAN JAMINAN SOSIAL

Sesuai dengan konsensus nasional di bidang hubungan perburuhan sebagaimana dinyatakan dalam Hubungan Perburuhan Pancasila, ditegaskan bahwa di dalam mekanisme hubungan perburuhan Pemerintah menempati posisi dan menjalankan peranan sebagai pengasuh, pembimbing, pelindung dan pendamai yang secara singkat berperanan sebagai pengayom dan pamong bagi seluruh pihak dalam masyarakat pada umumnya dan pihak-pihak yang tersangkut dalam proses produksi pada khususnya.

Jelas di sini di dalam pengaturan pemberian jaminan sosial bagi tenaga kerja sebagai bagian dari pelaku proses produksi, Pemerintah berkewajiban untuk berperan aktif sehingga tidak ada pihak yang dirugikan.

Peranan Pemerintah dalam memberikan bimbingan, pembinaan terhadap pelaksanaan jaminan sosial tenaga kerja, tidak hanya terbatas pada pihak pengusaha maupun tenaga kerja, tetapi juga terhadap lembaga/badan-badan hukum yang menyelenggarakan usaha-usaha yang ada sangkut pautnya dengan jaminan sosial tenaga kerja.

Pembinaan oleh Pemerintah dimaksudkan secara lebih nyata di dalam pembentukan sistem, prosedur, dan teknik di dalam penerapannya serta pengawasan dalam pelaksanaannya. Hal ini perlu dan mutlak dilakukan karena masalah jaminan sosial tenaga kerja sangat peka dan dekat pada keresahan sosial yang sangat berpengaruh terhadap stabilitas nasional. Dikarenakan masalah ditimbulkan tidak dapat dipecahkan oleh satu sektor, tetapi harus dilakukan secara cross sectoral yang melibatkan beberapa

kegiatan di dalam pemerintah ini, atau dalam arti kata lain secara antar Departemen.

PENUTUP

Disadari, bahwa tingkat upah dan jaminan sosial yang berlaku dewasa ini masih rendah dibandingkan dengan tingkat kebutuhan pokok yang layak dari sebagian besar tenaga kerja beserta keluarganya.

Dalam keadaan perekonomian dewasa ini pada umumnya masih berat untuk memaksakan peningkatan upah dan jaminan sosial secara lebih tajam pada sebagian besar perusahaan-perusahaan terutama yang termasuk menengah dan kecil. Tindakan yang demikian akan menimbulkan akibat yang bersifat mengganggu kelangsungan hidup perusahaan-perusahaan yang pada gilirannya akan berakibat buruk terhadap kaum buruh pada umumnya, di antaranya tidak meningkatnya perluasan kesempatan kerja, malah dapat berakibat menambah jumlah pengangguran.

Walaupun demikian, tingkat upah dan jaminan sosial yang serba rendah sekarang ini tidak dapat dibiarkan begitu saja dan tidak dapat terlalu digantungkan pada kekuatan pasar (market forces) semata-mata, karena upah dan jaminan sosial yang rendah dapat menimbulkan akibat yang negatif bagi stabilitas nasional dan dapat menurunkan kegairahan dan kemampuan bekerja tenaga kerja yang pada gilirannya menurunkan produktivitas kerja dan produksi.

Oleh karena itu perlu dilakukan usaha-usaha untuk meningkatkan upah dan jaminan sosial dan tenaga kerja secara sungguh-sungguh, walaupun tidak terlalu menyampingkan perkembangan ekonomi pada umumnya dan kemampuan sektor demi sektor perusahaan pada khususnya.

Peningkatan upah minimum diarahkan pada tingkat pemenuhan kebutuhan fisik minimum sehingga beban resiko sosial yang mungkin terjadi diperkecil. Usaha ini perlu dibarengi dengan usaha peningkatan jaminan sosial dengan cara baik pengusaha maupun tenaga kerja memenuhi kewajibannya ikut serta dalam program asuransi sosial tenaga kerja sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan maupun atas kemauan sendiri yang disesuaikan dengan kemampuannya.